

MODELOS

DE DESARROLLO ECONÓMICO

COLOMBIA 1960 - 2002

AUTORES

Raúl Alameda Ospina

Alberto Lleras Camargo

Alejandro Power

Abdón Espinosa Valderrama

Jorge Valencia Jaramillo

Homero Cuevas

Luis Bernardo Flórez E.

Jesús Antonio Bejarano

Augusto Ramírez Ramírez

Diego Otero

Édgar Gutiérrez Castro

María Mercedes Cuéllar

Rudolf Hommes

Mauricio Cárdenas Santa María

Ernesto Samper Pizano

Alberto Baquero Nariño

Bernardo García G.

José Antonio Ocampo

Andrés Escobar Arango

Mauricio Santamaría Salamanca

Juan Carlos Echeverry Garzón

EDITORIAL OVEJA NEGRA

2ª edición, Abril 2002

© 2002, Raúl Alameda Ospina	María Mercedes Cuéllar
Alberto Lleras Camargo	Rudolf Hommes
Alejandro Power	Mauricio Cárdenas Santa María
Abdón Espinosa Valderrama	Ernesto Samper Pizano
Jorge Valencia Jaramillo	Alberto Baquero Nariño
Homero Cuevas	Bernardo García G.
Luis Bernardo Flórez E.	José Antonio Ocampo
Jesús Antonio Bejarano	Andrés Escobar Arango
Augusto Ramírez Ramírez	Mauricio Santamaría Salamanca
Diego Otero	Juan Carlos Echeverry Garzón
Édgar Gutiérrez Castro	

© Editorial Oveja Negra, Ltda, 2002
Cra 14 N° 79 - 17 Bogotá - Colombia.
E-mail: editovejanegra@latinmail.com

ISBN: 958-06-1010-X

Portada:	Juan Carlos Acosta T.
Coordinación Editorial:	Alberto Baquero N.
Corrección de Estilo:	Peter Ujfalussy
Preparación Editorial:	Diseños y Publicaciones Fenix

Impreso por: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

CONTENIDO

NOTA DEL EDITOR	9
CAPÍTULO I	
LOS GRANDES CAMBIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA O DE MODELO EN LA HISTORIA DE COLOMBIA	13
Autor: RAÚL ALAMEDA OSPINA	
CAPÍTULO II	
LA CEPAL, PLAN DECENAL DE DESARROLLO	25
Autor: ALBERTO LLERAS CAMARGO	
CAPÍTULO III	
PLATAFORMA DE DESARROLLO ECONÓMICO	35
Autor: ALEJANDRO POWER	
CAPÍTULO IV	
EL ESTATUTO CAMBIARIO Y OTRAS POLÍTICAS	51
Autor: ABDÓN ESPINOSA VALDERRAMA	
CAPÍTULO V	
LA INTEGRACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO	69
Autor: JORGE VALENCIA JARAMILLO	
CAPÍTULO VI	
LAS CUATRO ESTRATEGIAS 1971-1974	81
Autor: HOMERO CUEVAS	
CAPÍTULO VII	
EL MODELO NEOLIBERAL EN COLOMBIA 1974-1978	101
Autor: LUIS BERNARDO FLÓREZ	
CAPÍTULO VIII	
MODELO DE APERTURA: COLOMBIA O EL JAPÓN LATINOAMERICANO	121
Autor: JESÚS ANTONIO BEJARANO	

CAPÍTULO IX	
EL MANDATO CLARO EN CIFRAS 1975 – 1978	159
Autor: AUGUSTO RAMÍREZ RAMÍREZ	
CAPÍTULO X	
EL PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL	175
Autor: DIEGO OTERO	
CAPÍTULO XI	
RELATO DE UN DIFÍCIL RESCATE	187
Autor: ÉDGAR GUTIÉRREZ CASTRO	
CAPÍTULO XII	
EL GOBIERNO BARCO 1986 – 1990	
ELEMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	223
Autor: MARÍA MERCEDES CUÉLLAR	
CAPÍTULO XIII	
LA APERTURA Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS	253
Autor: RUDOLF HOMMES	
CAPÍTULO XIV	
LA VISIÓN DEL DESARROLLO DE LA	
ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO	295
Autor: MAURICIO CÁRDENAS SANTA MARÍA	
CAPÍTULO XV	
¿ES POSIBLE UN MODELO ALTERNATIVO	
DE DESARROLLO? EL CASO DEL SALTO SOCIAL	327
Autor: ERNESTO SAMPER PIZANO	
CAPÍTULO XVI	
MODELO SOCIALDEMÓCRATA PARA	
EL DESARROLLO COLOMBIANO. BASES	
PARA UNA REFORMA POLÍTICA Y ECONÓMICA	349
Autor: ALBERTO BAQUERO NARIÑO	
CAPÍTULO XVII	
MODELO DE DESARROLLO HACIA EL FUTURO	375
Autor: BERNARDO GARCÍA G.	

CAPÍTULO XVIII

UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA 393

Autor: JOSÉ ANTONIO OCAMPO

CAPÍTULO XIX

TENDENCIA, CICLOS Y DISTRIBUCIÓN
DEL INGRESO EN COLOMBIA: UNA CRÍTICA
AL CONCEPTO DE “MODELO DE DESARROLLO” 429

Autores: JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO

MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA

AUTORES DEL LIBRO 479

MEDIO SIGLO DE PLANES ECONÓMICOS

*A la grata y paradigmática memoria
del economista, profesor y compañero
Jesús Antonio Bejarano “ Chucho”.*

Hace 20 años Oveja Negra publicó los Modelos Económicos cuyo alcance cubría desde 1960 a 1982. El libro circuló con éxito en el ámbito académico y dentro del círculo de los especialistas.

Así que enfrentamos el reto de publicar el libro económico-histórico más importante del país y para ello nos despojamos de todo afán proselitista, pues debíamos convocar a los protagonistas y ejecutores centrales de las políticas económicas trazadas en los respectivos planes de desarrollo, es decir, ministros de hacienda, jefes de departamento nacional de planeación, reconocidos expertos de la economía y para beneplácito de la editorial y éxito del libro, el expresidente Ernesto Samper Pizano, quien hizo un nuevo y profundo ensayo económico sobre su gobierno, y la vigencia para Colombia y América latina de su salto social.

Es un listado de lujo que arranca en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, con un aporte suyo seleccionado cuidadosamente, que presenta los parámetros centrales de su gobierno en la famosa coyuntura del Frente Nacional, para conjurar los efectos de la oscura época de la violencia bipartidista.

En el contenido del libro prima el rigor académico que se refuerza con el examen teórico de los distintos planes y modelos proteccionistas o aperturistas, los cuales son tratados por los eminentes profesores Homero Cuevas, Luis B. Flórez y el muy recordado tratadista económico Jesús Antonio Bejarano, cuyo artículo publicado en la primera edición del 82, fue ahora autorizado gentilmente por su esposa la Doctora Consuelo Páez.

Se determinó que el punto de partida del libro fuera la conceptualización histórica que abordó un colega autorizado, que es el Secretario Perpetuo de la Academia de Ciencias Económicas, maestro Raúl Alameda Ospina. La escuela del pensamiento que se difunde con éxito en el continente con estrategias principales como el modelo de sustitución de importaciones en los 60 y 70 la constituye y difunde la Comisión Económica para América Latina CEPAL, aspecto que trabaja el delegado en Colombia, Alejandro Power.

El famoso discurso del Ministro Abdón Espinosa Valderrama que pronunció en Washington en 1967, que da cuenta del período de modernización del Estado en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo y un comentario actual del Dr. Espinosa.

Jorge Valencia Jaramillo ex-ministro de desarrollo, trata el tema álgido de la integración como factor de desarrollo, en razón a que él fue uno de los creadores del Pacto Andino.

El jefe del DPN del gobierno del presidente Alfonso López Michelsen, Augusto Ramírez Ramírez, escribió un texto especial para la presente publicación.

El Plan Nacional de Inversiones del Presidente Turbay Ayala, lo trabajó con certeza el experto subjefe del DPN y el viceministro de la época Diego Otero.

En la secuencia preparatoria del material a publicar se obtuvo la amable autorización del Presidente Belisario Betancurt y del autor para publicar el ensayo de su Ministro de Hacienda, Édgar Gutiérrez Castro.

La Ministra María Mercedes Cuéllar quien fue la coautora del Plan del Presidente Barco, es la economista indicada para analizar con pertinencia esa gestión gubernativa, con el rigor de su talante investigativo y crítico.

El experto Rudolf Hommes —siempre vigente— es quien aborda con su estilo de tratadista e investigador actualizado y pragmático, la gestión del Presidente César Gaviria Trujillo, en el inicio de la profundización del modelo de apertura.

Es importante en el libro, el cuidadoso y sistemático ensayo del ex-ministro y jefe del DPN Mauricio Cárdenas Santa María, por cuanto su experiencia al más alto nivel del Estado es con dos gobiernos, dos épocas, dos circunstancias.

El ensayo del planificador Alberto Baquero Nariño sobre las bases del Modelo Socialdemócrata para Colombia, que aborda soluciones a problemas estructurales.

El trabajo del profesor Bernardo García elabora una propuesta basada en la necesidad de lograr una integración de los países andinos, como respuesta a los bloques hegemónicos y de las multinacionales.

El destacado aporte del director ejecutivo de la CEPAL, especialista económico y ex-ministro José Antonio Ocampo, cuya luz analítica, se vuelca hacia la concepción de una nueva economía, basada en el control metódico de los factores causales del desequilibrio económico y social en nuestra patria.

Finalmente, Juan Carlos Echeverry Garzón Director del DPN, Andrés Escobar, jefe de Macroeconomía del Departamento Nacional de Planeación y Mauricio Santamaría Salamanca director de desarrollo social del DNP, presentan una crítica

al concepto de “Modelo de Desarrollo” y fundamentan su visión sobre los ciclos de la economía.

Son 42 años donde se expresan los protagonistas de las políticas públicas que signan el rumbo de la economía, en una visión completa, útil e imparcial de los sucesos trascendentes y de cada coyuntura.

José Vicente Katarain Vélez
Editor.

Capítulo I

LOS GRANDES CAMBIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA O DE MODELO EN LA HISTORIA DE COLOMBIA RAÚL ALAMEDA OSPINA

Cuatro son las soluciones de continuidad o coyunturas de cambio que a lo largo de nuestra historia han llevado al paso de un modo de producción a otro, de una política económica o de un modelo de desarrollo a otro. El presente escrito intenta registrar de manera sinóptica tanto sus elementos más característicos como sus mecanismos de transición.

A. De la sociedad tribal autónoma a la colonial española

Durante varios milenios, no menos de 10, la población aborígen americana, y desde luego la nuestra, fue conformando unas condiciones que remataron en un tipo dual de organización económica y social:

1. La que podríamos llamar **tribal primitiva clásica**, que cubrió la mayor parte del territorio, en la que predominaron la recolección de frutos, la caza, la pesca, una agricultura arcaica, el autoconsumo, así como una organización comunitaria basada en el uso y disfrute libre de los bienes de la naturaleza y en una organización social en la que el cacicazgo cumplió funciones de coordinación y no de poder.
2. La **cuasi señorial**, que comprendió el pueblo o confederación chibcha y que descansó, sin que desapareciera la anterior, en una economía.
 - a. Agrícola: En la que se cultivó maíz, algodón, quinua y una amplia gama de hortalizas y frutales, utilizando el barbecho, las terrazas y el riego.
 - b. Minera: Extracción de sal y oro.
 - c. Artesanal: Telares, cerámica y orfebre.
 - d. Trocario para intercambio local e interregional de excedentes

En lo social y político se caracterizó por la existencia de una pirámide compuesta de abajo para arriba de:

- a. Tribus y clanes sujetos a obligaciones.
- b. Una compleja trama de caciques, uzbaques, y jeques, como primeras manifestaciones de un orden nobiliario en formación.
- c. Una cúspide dinástica bifronte de zipas y zaques.

En este estado de evolución se produjo como un bólido, la presencia de España en América. Con ella se dió un cambio traumático de sistema que determinó nuevas condiciones de existencia.

El ancestro medioeval hispánico, sumado a la extensión ilímite del territorio conquistado y a la abundancia de una población susceptible de ser sometida a la servidumbre, condujeron a la estructuración de un orden semifeudal que se inició en la encomienda, la mita y el resguardo, y terminó en el latifundio como la forma específica de percepción criolla de la renta territorial y de explotación de la fuerza de trabajo indígena, complementada con la importación de esclavos africanos.

Dos fueron las fuentes de apropiación peninsular del excedente colonial:

- a. La extracción rudimentaria del oro y de la plata y su exhaustiva exportación.
- b. El abrumador y antieconómico andamiaje tributario que, a más de las prohibiciones superiores de formar industria, impidieron el uso de las formidables riquezas naturales del país.

Sin embargo, y pese a las terribles consecuencias que para la población y la cultura aborígenes tuvo la conquista y la colonización, la presencia de España entre nosotros representó un salto formidable, el paso de la edad de la madera y del paleolítico inferior a la economía mercantil. Se introdujeron la agricultura sistemática el taller artesanal y sus correspondientes herramientas, se implantaron la urbanización, el comercio regional e intercontinental, la imprenta y la educación elemental, media y superior.

B. De colonia española a semicolonias inglesa

Los frenos al desarrollo español, representados en las políticas señoriales de la dinastía de los Austria, el desarrollo inglés fundamentado en las reformas

antimedioevales puestas en marcha desde Cromwell, y las inmensas posibilidades generadas por la revolución industrial llevaron al estancamiento de España y a que Inglaterra ocupara de manera rápida y contundente su espacio imperial de los siglos XVIII y XIX, lo que condujo a la incorporación de la Nueva Granada a la órbita inglesa.

La dirigencia republicana adoptó a través de las distintas constituciones y de varias medidas concretas la política económica del libre cambio, derivada de la economía clásica, que abrió el mercado a la importación de toda clase de productos, incluyendo alpargatas, ruanas, mantas y sombreros de paja que terminaron arruinando la manufactura artesanal que había logrado consolidarse en varias regiones del país, especialmente en la provincia del oriente, logrando en tan sólo cinco años lo que España en varios siglos no pudo. Las importaciones, que excedieron en no menos de un 50% las exportaciones, dieron lugar a la acumulación de un gran pasivo cambiario y a la aparición y crecimiento desmedido de la deuda externa colombiana.

Pero, por contraste con lo anterior, el radicalismo llevó a término una serie de reformas, entre ellas la manumisión de los esclavos y la confiscación de bienes raíces de la Iglesia, que al cabo de la Colonia había logrado convertirse en la mayor latifundista. Infortunadamente, estas medidas no condujeron al reparto de sus tierras entre los campesinos y los pocos empresarios agrícolas existentes.

En otros aspectos, la gestión republicana alcanzó resultados positivos: La eliminación de los estancos que restringieron el cultivo del tabaco y de la caña, la supresión de los muchos impuestos que, como la alcabala, frenaban la actividad económica general; la creación de colegios oficiales y de la Universidad Nacional que de hecho rompieron el monopolio eclesiástico de la educación; la modernización de las comunicaciones con la introducción de telégrafo, la navegación a vapor por el río Magdalena, la construcción de las primeras líneas férreas y la fundación, oficialmente estimulada, de varios bancos, entre los cuales están los Colombia y Bogotá, que han perdurado hasta nuestros días; el desplazamiento de la ganadería y de algunos cultivos hacia la ladera y los valles cálidos, provocado por el extraordinario fenómeno de la colonización antioqueña que puede considerarse como uno de los acontecimientos más importantes de nuestra historia económica y social.

C. Del liberalismo al proteccionismo industrialista

Mientras los países de Centro y de Suramérica salieron de la dependencia española y entraron en la Inglesa, EE.UU. pasaron de colonia a potencia expansionista. Apenas en sus inicios como país soberano adquirieron California y Alaska, conquistaron el lejano Oeste e invadieron sucesivamente a México, Guatemala, Honduras, Salvador, Puerto Rico, Cuba, Nicaragua y Costa Rica.

En nuestro país la satelización se protocolizó con la toma de Panamá por los Estados Unidos, que progresivamente fueron controlando el oro, el petróleo, los empréstitos, el cultivo del banano, el mercado internacional del café, el níquel, el cobre, el estaño, el carbón, el gas, los bancos.

Por otro lado, y como resultado de la acumulación de importantes magnitudes de capital en el comercio de importación, en la agricultura comercial y en el agio, a finales del siglo XIX y bajo la inspiración de Rafael Núñez se dio un viraje de librecomercio al nacionalismo económico, implementado años después por Rafael Reyes y continuados con distintos grados de intensidad hasta el último año del gobierno de Virgilio Barco. Fruto de esta línea fueron:

1. La creación progresiva de industrias alimenticias, de licores y cervezas, de hilados y tejidos, de elaboración del cuero, de materiales de construcción, petroquímica y química, eléctrica, metalmecánica.
2. La modernización ascendente de la agricultura que con evidentes limitaciones entró en el ciclo del riego, la mecanización, la selección de semillas, la utilización de agroquímicos y el ensilaje.
3. La consolidación de los Bancos de Bogotá y de Colombia y de la constitución de una extensa red bancaria, de corporaciones financieras, de ahorro y vivienda y de compañías de seguros, en gran parte orientadas al crédito de fomento.
4. El desate de la urbanización que convirtió aldeas y pequeños burgos en ciudades, metrópolis y hasta megalópolis, que transformaron la demografía nacional hasta entonces rural.
5. La demanda masiva de técnicos, profesionales y científicos, provocada por el cambio de composición orgánica del producto interno que superó el reducido

espectro de los médicos, abogados, ingenieros civiles, sacerdotes, militares y literatos.

6. La construcción estatal de miles de kilómetros de vías férreas y carreteables, de decenas de puertos y aeropuertos, de medio centenar de centrales hidroeléctricas y térmicas, de una extensa red telegráfica, telefónica, inalámbrica, de emisoras de radio y canales de televisión, de miles de escuelas, centenares de colegios, de decenas de universidades, hospitales, cuarteles, bibliotecas y edificios públicos con los cuales se reemplazó la insuficiencia del capital privado y se superaron los bajos niveles de desarrollo con que entramos al siglo XX.

En el desarrollo de los hechos anteriores actuaron como coyunturas favorables la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la indemnización de Panamá, la crisis cíclica del treinta, la Revolución en Marcha, las políticas de sustitución de importaciones de la CEPAL, la creación del IFI y la operación del decreto 444, en las que las divisas del café jugaron un papel destacado en la financiación de la industria y el cambio técnico de la agricultura, bases de la formación del mercado interno.

D. Del proteccionismo a la globalización neoliberal

Dos fenómenos han determinado el nuevo orden económico y social: el predominio de la oferta sobre la demanda y la conversión de los Estados Unidos en máxima potencia imperial.

1. El predominio de la oferta sobre la demanda. En el curso de los últimos cincuenta años se ha llevado a cabo en los países industrializados una verdadera explosión de descubrimientos e inventos científico-técnicos que, aplicados a la producción, han determinado un aumento exponencial de la productividad que rebasa en mucho el consumo en tales países, causando desequilibrio que crea las condiciones para la presentación de la crisis de sobreproducción absoluta como fenómeno recurrente. Se acumulan los inventarios mercantiles, los excedentes financieros no se pueden invertir en el propio país, so pena de aumentar el desequilibrio. La solución ha sido la colocación de los inventarios en los países menos desarrollados, en los que con todo y su precariedad, existían importantes reservas que fueron rápidamente agotadas. En lo que hace a las altas disponibilidades de capital, la alternativa ha sido la compra en los países dependientes de los activos

públicos, representados en las empresas del Estado y en la mallas viales por construir o conservar.

Así se ha gestado y desarrollado el neoliberalismo como esquema conceptual y la apertura como mecanismo de ejecución.

2. La conversión de los Estados Unidos en máxima potencia imperial

Otro acontecimiento de definitiva importancia mundial contemporánea ha sido éste. Si bien es cierto que los Estados Unidos desde su independencia han seguido una trayectoria imperial ascendente, es con las guerras mundiales de 1915 y 1939 y la Guerra Fría cuando han llegado al ápice del proceso. En ellas, sobre todo en las dos últimas, lograron la máxima ocupación de sus recursos y la más extraordinaria acumulación de beneficios financieros, sin que su territorio se hubiera visto afectado en lo más mínimo.

Terminada la hecatombe, se produjo la ocupación económica de Europa, África, Asia y Oceanía, logrando desplazar los circuitos imperiales de Alemania, Japón, Francia, Inglaterra, Holanda, Bélgica, hasta constituirse en la única superpotencia militar y en el mayor imperio de la historia. Es en el marco de esta situación en la que se produjo el Consenso de Washington como molde que ha regulado milimétricamente las relaciones entre el país del norte y Latinoamérica en los que se han aplicado con extraordinario celo:

- a. **La liberación comercial.** Con la baja vertical de las tarifas arancelarias, la supresión de las listas de prohibida importación y de licencia previa y de los subsidios a la producción, el país ha sido invadido por toda clase de bienes.
- b. **La liberación financiera.** Otra pieza angular del nuevo orden fue ésta que acabó con el control de cambios y el manejo oficial de las divisas; estableció la libre circulación del dólar y la multibanca en lugar de la banca de fomento que por décadas estimuló la producción agrícola e industrial así como la construcción a través de tasas, plazos y garantías diferenciales.
- c. **Las privatizaciones.** Con el pretexto de reducir el tamaño del Estado, modernizar las empresas y mejorar la productividad, disminuir las tarifas de

servicios públicos y eliminar la corrupción, se han transferido al capital extranjero, muy por debajo del precio del mercado, las empresas que en los sectores mineros, energéticos, de telecomunicaciones, financiero, de seguridad social y de servicios públicos constituían el principal patrimonio nacional, difícilmente logrado a lo largo de un siglo de esfuerzo. Igual cosa ha ocurrido con las obras públicas en las vías férreas y carretables, puertos y aeropuertos construidos con enorme sacrificio y eficiencia, han pasado a ser propiedad de los monopolios privados, que han establecido una onerosa red de peajes por todo el país.

En la medida en que el estado reduce sus obligaciones constitucionales de atender la prestación de los servicios públicos esenciales, deja en manos del capital privado extranjero y de la más cruda especulación de tarifas elementos esenciales de la soberanía y la seguridad nacional.

d. **El desmonte de la seguridad social.** Para favorecer al máximo a los inversionistas privados, especialmente a los extranjeros, se ha desmontado el régimen de contratación, de prestaciones sociales y de salarios, que por más de medio siglo de intensas luchas populares contribuyeron al fortalecimiento de las clases trabajadoras y la conquista de un mínimo de bienestar. La informalidad laboral, la conversión de las prestaciones sociales en objeto de especulación financiera, la quiebra del sistema hospitalario, la reducción de fondos públicos para la educación y la salud hacen parte del nuevo orden establecido.

e. **El ajuste fiscal.** Para asegurar el pago prioritario del servicio de la inmensa deuda pública externa e interna se han incrementado los fondos correspondientes, hasta alcanzar más del 40% del Presupuesto Nacional, lo que implica una reducción progresiva de los fondos para la inversión económica y social.

3. Consecuencia de la apertura neoliberal. En tres campos altamente interrelacionados: económico, social y político se concretan los efectos del modelo impuesto.

a. **En lo económico.** El desmonte del proteccionismo arancelario y administrativo provocó de un golpe la invasión de toda clase de bienes de uso corriente y suntuario que han desplazado la producción nacional. No sólo no nos

insertamos en el mercado mundial, sino que los bienes foráneos, por tener costos de producción más bajos y subsidios cuantiosos, terminaron imponiéndose a los nuestros en el propio interior del país. La consecuencia ha sido:

I. La ruina de la agricultura, especialmente la de ciclo corto. Productos como el maíz, el frijol, la lenteja, el garbanzo, el arroz, la papa, el plátano, el ajonjolí, la soya, el algodón, que tradicionalmente hemos producido, han sido importados hasta completar ocho millones de toneladas al año, con lo que hemos perdido nuestra seguridad alimentaria, hecho en el que tiene notable incidencia la desaparición del IDEMA, instrumento que fue fundamental en la fijación de precios de sustentación, en las cuotas de absorción y en el almacenamiento y ensilaje de cosechas.

II. La desindustrialización, que ha afectado todas las ramas, especialmente la textil, confecciones, cuero, metalmecánica, eléctrica y automotriz, con el cierre de miles de empresas, el funcionamiento a medias y el paso negativo de productoras a importadoras.

III. La especulación financiera, fuertemente impulsada por la eliminación del crédito de fomento, el establecimiento de la multibanca que concentró el crédito en el consumo de bienes corrientes, semidurables y durables, con tasas usurarias de interés que restringieron la actividad productiva.

IV. El crecimiento desorbitante de la deuda externa. La deuda privada creció seis veces en apenas ocho años, se dedicó a financiar las importaciones que afectaron la agricultura y la industria y a introducir como inversión computadores, teléfonos celulares, plantas eléctricas para el apagón de Gaviria, así como a tomar dinero en el exterior con intereses del 4% al 6% anual para colocarlo al 40 - 50 %.

En lo que hace a la **deuda pública**, si bien la externa no ha crecido tanto como la privada, en la interna acusa tasas y volúmenes altísimos que favorecen a las entidades financieras que controlan el mercado de capitales.

V. **La revaluación del peso** a consecuencia de la circulación libre del dólar y del ingreso de gran cantidad de divisas de origen dudoso, impulsaron las importaciones, redujeron las exportaciones e incrementaron la fuga de capitales.

VI. **La reforma del Banco de la República**, otrora banco central de fomento, principal prestamista del gobierno y depositario y administrador de las reservas internacionales, pasó a tener como función casi exclusiva la merma de la inflación, dejando en manos de la multibanca los préstamos a productores al mercado de capitales, el crédito para el gobierno y las divisas a los manipuladores del mercado.

VII. **La caída del producto interno bruto**. El PIB, que por 50 años tuvo como incremento anual promedio algo más del 5%, a sólo 4 años de iniciarse la apertura comenzó a decrecer hasta llegar en 1999 a menos 1%, lo que resume los efectos globales negativos de la apertura.

b. **En lo social**. La reducción del área sembrada en 1.200.000 hectáreas la quiebra de no menos de 5.000 empresarios industriales pequeños y medianos y uno que otro grande, sumado a la parálisis de la construcción y a la reducción de las nóminas oficiales ha traído como consecuencia el aumento en escalada del desempleo y del subempleo mucho más allá de lo que arrojan las estadísticas oficiales que dejan por fuera el registro de las dos terceras partes de las ciudades de alguna importancia, el 90% de los municipios y el ciento por ciento de los corregimientos y veredas, donde los índices de desempleo y subempleo crónicos son mayores.

Si no nos atenemos a los datos oficiales, limitados por la deficiente cobertura y por el reciente ajuste metodológico que redujo de un golpe cuatro puntos la carencia de empleo, hoy el desempleo abierto no es menor del 28%, mientras el encubierto no baja del 35%, situación que ha llevado al masivo desplazamiento de las capas medias hacia las bajas y de éstas hacia la miseria, eufemísticamente calificada como nivel por debajo de la pobreza, que abarca mucho más de la mitad de los 43 millones de habitantes del país, el 10% de los cuales ha encontrado en la delincuencia (atracos, venta al menudeo de sicotrópicos, prostitución, estafa) y en el alistamiento en el Ejército, la guerrilla y los paramilitares verdadero mercado de la muerte, su única manera de sobrevivir.

A esto hay que adicionar el drama social sufrido por comerciantes, campesinos, profesionales, micro y mesoempresarios convertidos en insolventes por la usura de sus acreedores. Especial mención merecen los cientos de miles de deudores hipotecarios que terminaron perdiendo su único patrimonio al convertirse las corporaciones de ahorros y vivienda en banca comercial y el capital e intereses calculados con base en el IPC, en tasas equivalentes a los CDT, operación que desbordó de un momento a otro su capacidad de pago.

A la sombra de tal situación se ha acelerado la concentración y la centralización de la riqueza, la propiedad y el ingreso, que ha llegado en sus niveles mínimo y máximo a una relación cercana al 80 por 1, una de las más descompensadas del mundo.

c. En lo político

I. A medida que la crisis económica y social se profundiza, ha venido en aumento la desintegración de los partidos, el desprestigio de las instituciones, la pérdida de credibilidad y de gobernabilidad, porque las organizaciones políticas tradicionales, especialmente el Partido Liberal, considerado el partido del pueblo, han sufrido procesos de derechización, abandonando las plataformas progresistas y dejando de ser intérpretes y voceros de las necesidades y aspiraciones populares y nacionales.

II. Análisis especial merece la corrupción como monstruo de varias cabezas: la que comienza con el acaparamiento y la especulación, la adulteración de calidades, pesas y medidas; la que se concreta en el uso indebido de los fondos públicos, especialmente en los contratos; la que se deriva del narcotráfico que, para sostener y ampliar su criminal comercio y sus aspiraciones de poder, ha contaminado la administración, los negocios, la justicia, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, las profesiones y hasta extensas capas de la población.

III. El conflicto armado que se remonta al 9 de abril de 1948 ha tenido en los últimos 13 años una acelerada expansión. Si bien varios movimientos subversivos dejaron armas en los primeros años de la década pasada, el acrecentamiento del conflicto social y de la represión ha provocado la multiplicación de los frentes guerrilleros que hoy cubren toda la geografía

nacional, en un movimiento que ha ido de la periferia al centro, afectando cada vez más importantes circuitos de la economía.

IV. Como fenómeno conexo nacido en el narcotráfico, en la autodefensa de terratenientes y latifundistas, luego bajo amparo legal y ahora considerado como terrorista, el paramilitarismo representa uno de los factores de mayor incidencia en la agravación del conflicto, de las masacres y del desplazamiento de los dos millones de campesinos que deambulan por todas las ciudades del país.

V. El gobierno norteamericano, so pretexto de combatir la siembra y la comercialización de las drogas sicotrópicas, ha entrado en una nueva etapa de intervención directa en el país, poco importa que ellos sean grandes productores de marihuana y de narcoquímicos, los que abastecen de precursores, armas y medios de transporte al mercado ilícito, así como los principales consumidores, y que sus carteles, en combinación con el sistema financiero perciban más del 90% de las ganancias, quedando simples residuos para los cultivadores, que no tienen otra opción de vida, y para la primera fase del tráfico. Si los Estados Unidos estuvieran realmente interesados en combatir el narcotráfico no permitirían el cultivo de la hierba y la fabricación de alucinógenos en su territorio e impedirían en sus fronteras la introducción de la droga pues para eso tienen la aviación, la marina, la policía, el ejército y los medios técnicos más poderosos del planeta.

VI. En estos términos, el Plan Colombia es para nosotros un plan ajeno dentro de una guerra ajena, en la que sin embargo las tropas son los soldados voluntarios o conscriptos pertenecientes a las clases más pobres. Una guerra que lesiona la soberanía y atenta masivamente contra los recursos naturales.

Por eso puede afirmarse sin ambages que el Plan Colombia es el correspondiente militar y político del Consenso de Washigton y al mismo tiempo el opuesto a la solución negociada del conflicto armado.

Es tal el grado de complejidad y hondura de la problemática que se ha pasado de la crisis de una determinada política económica o modelo a una crisis sistemática que afecta la totalidad de las relaciones y de las estructuras de la sociedad colombiana.

Capítulo II

LA CEPAL PLAN DECENAL DE DESARROLLO ALEJANDRO POWER

Los puntos focales de esta exposición son: el programa general de desarrollo de Colombia 1960-1970 y, en estrecha vinculación con él, la llamada teoría o modelo económico de la CEPAL. Ambas cosas van muy ligadas en el tiempo cuando Colombia, luego de superar una serie de dificultades políticas, económicas y sociales, se enrumba en forma deliberada hacia la formulación de una gran estrategia global de desarrollo, con una dimensión que hasta entonces el país no se había trazado. Es cierto que hacia 1940 se encuentran en el cuerpo legislativo del país disposiciones orientadas hacia la planificación, se le otorgan al Estado atribuciones para que cumpla el papel de orientador en la producción, en la distribución y el consumo de bienes y servicios producidos en el país. Pero, en rigor, es a partir de 1958 y hasta finales de 1960 cuando se presenta a la opinión pública el Plan General de Desarrollo, iniciando esta era de la planificación colombiana, que desde entonces se expresa en términos de planes de desarrollo global. No sobra señalar que el proceso de planificación, la idea de plan, el contenido y la metodología de los planes de desarrollo general colombiano han variado con el tiempo y, desde ese punto de vista puramente técnico y formal, pocas analogías encontraríamos entre el Plan de Integración Nacional vigente y aquel programa general de desarrollo de 1960.

Varios factores internos y externos se conjugan en la formalización del Plan General de Desarrollo; en lo interno, se apreciaba la necesidad de poner un poco de orden trazando claros objetivos de desarrollo, y según lo que se quería fuera la sociedad colombiana se encaminaban los esfuerzos para lograr ciertos objetivos y metas.

En 1958 y 1959 el país pasa por una crisis económica iniciada hacia 1956, una de las más duras en la historia económica del país, no sólo por el impacto directo que tuvo, sino a mi juicio también porque tomó un poco desprevenida a la orientación de la economía mal equipada de instrumentos científicos para enfrentar esa crisis. Como tantas otras crisis en la economía colombiana, ésta tuvo su origen fundamentalmente en el sector externo, en la caída de los precios del café y en la caída de la capacidad del país para importar, lo cual genera un déficit profundo en las relaciones externas, una caída violenta de las exportaciones.

Y todo ello se refleja en el ritmo de crecimiento de la economía, que pocos años había alcanzado tasas de crecimiento superiores o iguales al 9% anual, en cuanto al PIB se refiere. Esta crisis del sector externo se quiso controlar con una política de estabilización y de equilibrio del sector que, si bien tuvo buen éxito desde el punto de vista de la contratación de las importaciones, se reflejó, como ya lo anotábamos, en el crecimiento de la economía.

Colombia entendió que no podía seguir improvisando en la adopción de medidas a corto plazo para superar esa crisis coyuntural y que era necesario enmarcar la política del Estado dentro de un programa que le fijara claros rumbos y responsabilidades tanto al sector público como al sector privado del país. Alberto Lleras, presidente entonces, en el momento en que se elaboraba y se presentaba el plan, en uno de los documentos de presentación del mismo a la opinión pública, decía: “Uno de los propósitos del plan es impedir que el Estado siga improvisando”.

¿Qué objeto se propone el Plan General de Desarrollo? El mismo doctor Lleras Camargo lo señala también en otro de sus documentos: “Fijar rutas por donde pudiera ser más fácil que el esfuerzo público y privado se encaminaran con mayores probabilidades de acierto hacia la solución de las infinitas contradicciones de la historia colombiana”. En estas frases no sólo hay una buena definición de lo que es planificar, racionalizar un conjunto de decisiones orientadas hacia el logro de un objetivo dentro de un determinado plazo; también se traza el proyecto nacional que la sociedad colombiana perseguía en ese momento: solucionar las infinitas contradicciones económicas y sociales de la historia del país. El propio plan establece esos objetivos y los precisa con claridad. Dice el programa: “El objetivo es acelerar el crecimiento de la economía lo máximo posible, sostener la expansión contrarrestando las

fluctuaciones y lograr una mayor justicia social distributiva”. Aquí están consignados al mismo tiempo tres elementos y tres conceptos que sirven para asentar todo un proceso de planificación: velocidad (acelerar el crecimiento de la economía), eficacia (fortaleza, mantenimiento de las tasas de crecimiento) y el cambio (una mayor justicia distributiva).

Recuérdese que la del año 60 es una Colombia con una población relativamente escasa si se la compara con su territorio; apenas superaba los 10 millones de habitantes, con un 50% de población rural, con un tercio de la población casi analfabeta, con un producto por habitante que apenas superaba los cien dólares anuales, con un sector externo caracterizado por las exportaciones de productos agropecuarios (representaban el 90% del total); apenas unas ciertas exportaciones. Por lo tanto, el esfuerzo de la planificación no sólo tendría que dirigirse a lograr una tasa de crecimiento que pudiera impulsar el desarrollo de la sociedad en su conjunto, sino también a alcanzar metas redistributivas de la riqueza y de la renta.

Si examináramos el programa general de desarrollo, con relación a algunos elementos caracterizadores y generalizadores de los estilos de planificación y del carácter de proyecto nacional de que se trata, podríamos señalar lo siguiente:

1. Se propone lograr una estructura económica desarrollada y equitativa, que es uno de los objetivos precisos de este proyecto nacional.
2. Impulsar y racionalizar el estilo de desarrollo prevaleciente, con algunos cambio de estructura. Alberto Lleras decía: “ El programa de desarrollo es un esfuerzo para integrar la sociedad colombiana”. Y agregaba: “El propósito, más que el de producir un cambio total en el estilo de desarrollo prevaleciente, es el de impulsar y racionalizar ese estilo”. Claro está que el programa plantea algunas reformas estructurales y quizá las dos más importantes son la reforma agraria integral y la reforma tributaria. En consonancia con el estilo de desarrollo prevaleciente, el plan no sólo declara su propósito de preservar la propiedad privada dentro del marco de los conceptos de función social que la propia constitución establecía, sino que además le atribuye al sector privado una participación muy importante en el logro de las metas del plan y en particular lo que se refiere al programa industrial que el mismo trae. En este sentido, podría decirse que el plan señala por un lado para el Estado de Planeación de carácter imperativo, mientras que para el sector privado es más orientadora e indicativa; sin embargo le da al sector privado una gran responsabilidad en el logro de sus objetivos.

El plan da a las fuerzas del mercado y a los precios el papel principal de asignador de recursos; son las indicaciones del mercado las que en definitiva orientarían la inversión, lo cual coloca a mi juicio al plan en un punto medio entre una economía intervenida por el Estado en profundidad en cuanto a las decisiones de inversión, de producción y consumo, y una economía de libre cambio, donde el Estado cumple apenas una función supletoria y deja que sean esas fuerzas de mercado las que organicen la localización que supone óptima o más racional en las inversiones.

Es por eso que el plan le asigna al Estado un papel muy importante, no sólo en la orientación general de la economía, sino en responsabilidades muy concretas del proceso productivo propiamente dicho. En este sentido, esas responsabilidades deben traducirse en una política económica que encaje en el marco de las definiciones estratégicas, de los objetivos y metas globales sectoriales que el plan se propone, a través de las políticas públicas; y en cuanto a la sustitución de importaciones, hay que definir una serie de normas y leyes para que el sector privado actúe en consecuencia.

Pero de otro lado, además, el Estado como tal debe participar directamente en el proceso productivo y añade: el éxito del proceso sustitutivo podrá verse comprometido si el propio Estado no cumple con los objetivos de sustitución que él mismo se ha propuesto; y esos objetivos de sustitución están fundamentalmente ligados a las industrias de base (papel, pulpa de papel, acero, productos químicos, etc.) que se consideran importantes desde el punto de vista de la sustitución así como para ampliar la base en la cual se apoyaría la sustitución del sector privado.

En suma, podría decirse que, en lo que toca a la asignación de recursos, el programa general responde a los conceptos de planificación correspondientes a una planificación de mercado parcialmente corregido; es decir, que el mercado debe ser libre y eficiente, pero el Estado desempeña un papel importante en la asignación de los recursos; para lograr los objetivos sociales y redistributivos, tendría que hablarse de una política social complementaria, vale decir, de una mayor participación del Estado en este terreno.

El plan mismo acepta, y así lo señala, que no hay correspondencia directa entre el crecimiento económico y el bienestar social, que, como se promulgaba entonces y aún hoy en día en algunas economías de América Latina, esa correspondencia generalmente no se da. Se pretendía que, una vez satisfecha la demanda, el crecimiento económico y el proceso acumulativo de ciertos estratos sociales

derramaría sus frutos sobre el resto de la sociedad. El plan dice: “la experiencia colombiana no nos ha enseñado eso, y, por lo contrario, toca al Estado un papel muy directo en cuanto a los logros de los objetivos sociales y redistributivos de la riqueza y de la renta”.

En cuanto a la inversión extranjera, que sería el otro elemento de esta caracterización de estilo de planificación, se señala muy claramente en el programa y en toda la orientación previa que es necesario que Colombia o cualquier país en desarrollo rompa el círculo vicioso en que se debaten estas economías, entre ahorro e inversión; y aquí tendríamos que decir lo siguiente: el problema fundamental del desarrollo en América Latina ha sido la tasa muy baja de acumulación primaria de capital. Para poder incrementar esta tasa se necesita incrementar las inversiones.

Éstas no son otra cosa que el ahorro disponible después de atender las necesidades de consumo, que se convierte en inversiones propiamente dichas; pero ese ahorro disponible en las economías de pequeño crecimiento, donde el producto y el ingreso per cápita es muy bajo, es prácticamente inexistente; porque el ahorro de las clases de mayores ingresos por lo general no se destina a ese tipo de inversión que estaría orientada a formar la base de acumulación primaria; entonces, no hay ahorro porque la tasa de inversión es muy baja; y este es el círculo vicioso en que generalmente se debaten las economías en desarrollo. ¿Cómo romper ese círculo vicioso? Podría ser con la inversión extranjera; es decir, fortaleciendo la escasa capacidad de ahorro interno del país mediante el ahorro externo. El ahorro externo llega al país bajo la forma de inversión directa, de financiamiento, de créditos o donaciones, etc.

Se percibe una concepción clara en la estrategia colombiana de los años 60, según la cual la inversión extranjera debe jugar un papel muy importante en el incremento de la tasa de acumulación primaria de capital y en el crecimiento de las inversiones; además de la importancia que el financiamiento externo tendría para lograr el equilibrio en la balanza de pagos, roto por la caída de los precios de exportación de los productos primarios y por la caída de la capacidad para importar frente a una demanda creciente de importaciones.

Hacia 1960 la deuda comercial colombiana pública y privada andaba por los 500 millones de dólares, que significaban mucho más del ciento por ciento de la

totalidad de las exportaciones anuales promedio de esos años, y las reservas internacionales sumaban alrededor de los 144 millones de dólares. El país debía solucionar el desequilibrio en la balanza de pagos, como efectivamente lo hizo comprimiendo las importaciones y financiando los déficit corrientes.

El primer diagnóstico de la formulación del plan es de pasado reciente, inmediato, que está ocurriendo en la economía del país. Como decía, se presenta una etapa de expansión que va de los años 50 al 54, y del 54 en adelante una caída muy sensible en el crecimiento de la economía que tiende a recuperarse al final de la década de los 50, pero sin lograr el dinamismo que muestra entre los años 50 y 54, que con el agotamiento de los principales instrumentos de la política de estabilización, constituye el diagnóstico de la realidad nacional sobre la cual se asienta la formulación del programa.

Es de señalar que el programa general de desarrollo se caracteriza porque parte de un conocimiento profundo de la realidad colombiana. El presidente Lleras Camargo decía: “Este es un plan genuinamente colombiano, hecho por colombianos y no importa que nos equivoquemos, pero lo importante es llegar a esas metas y objetivos. El plan se concibe como un proceso continuado de planificación”.

No es un documento estático, pues él mismo reconoce sus imperfecciones técnicas; y una de ellas es la falta de una base sólida y confiable de estadísticas nacionales; además, por estos años no existía un buen sistema de cuentas nacionales. Uno de los grandes esfuerzos contemporáneos hacia la planificación es construir este sistema de cuentas nacionales, el que hoy prácticamente tiene Colombia y que es, sin duda alguna, uno de los más eficientes de América Latina. Por carecer de la información necesaria, el plan tenía que ir adaptándose, no sólo a nuevas investigaciones que implicaran la necesidad de reorientar algunas de sus metas u objetivos, sino a circunstancias endógenas y exógenas que caracterizan nuestro proceso de desarrollo; de ahí que al plan se le considerara como un instrumento flexible a estas nuevas condiciones.

Tanto en la formulación del plan como en el diagnóstico hubo una intensa participación del sector privado; es decir, el plan se elaboró en un ambiente de concertación, donde la ANDI, por ejemplo contribuyó de manera decisiva al análisis del sector industrial. Ese diagnóstico de la economía colombiana de los años 53 y 54 llegó a las siguientes conclusiones:

1. Para mantener niveles de desarrollo económico, como los que el país alcanzó en la época inmediatamente después de la segunda postguerra, el coeficiente de inversión deberá superar los de ese período; esta es, ni más ni menos la formulación de la teoría de desarrollo (incrementar la tasa de acumulación primaria para impulsar el desarrollo).

2. Incrementar sustancialmente la producción de alimentos.

3. Las condiciones de evolución del café en el mercado mundial podrían significar que la capacidad de exportar mostrará un ritmo menor que el de la economía en su conjunto.

Aparece así, como una condición fundamental para el futuro del desarrollo en Colombia, la necesidad de programar una mayor sustitución de importaciones, noventa por ciento de las cuales estarían constituidas por productos manufacturados de consumo, de capital o de bienes intermedios y el diez por ciento, por productos agropecuarios. En ese momento, la sustitución de productos agropecuarios casi se centraba en las oleaginosas (por el déficit económico del país en este renglón). Hoy en día, por el contrario, podría decirse que la sustitución de importaciones se presenta en otros rubros de la producción agropecuaria. El bajo coeficiente de inversión del sector agrícola, su retraso técnico y la subutilización de la capacidad productiva y de la mano de obra del sector conforman la hipótesis de que sin industrialización ni inversiones públicas en capital social básico, es imposible lograr un coeficiente de inversión y una tasa de crecimiento adecuados.

En relación con la sustitución de inversiones, la magnitud del esfuerzo sustitutivo resalta la importancia de la producción interna de bienes de capital que la industria, la agricultura, el transporte y la minería requieren. Pocos años después se trazaría el programa inicial de sustitución de importaciones de automóviles y se establecerían metas para la producción o ensamblaje de vehículos en el país. Se necesita un aumento sustancial de la tasa marginal de ahorro; el sector manufacturero muestra un coeficiente de inversiones alto, pero no dispone de la capacidad financiera para emprender grandes inversiones en industrias básicas: no parece haber una adecuada previsión de créditos a mediano y largo plazo para el sector manufacturero, Nunca será demasiada la insistencia de la Andi en este punto. Se requiere una producción agrícola adecuada, mediante modificaciones sustanciales en su estructura en la utilización de los recursos de la tierra y de la mano de obra. Este diagnóstico apuntaba muy claramente a los problemas de tenencia y uso de la tierra, de la mano de obra

y hacia la necesidad de formular una Reforma Agraria integrada. Además, define con precisión el tipo de reforma; aquí vale la pena recordar la célebre controversia entre Reforma Agraria y Apertura de nuevas tierras, esto es, entre Reforma Agraria y expansión de la frontera agrícola. Con razón se decía que tanto por los costos sociales que eso significaba como por las limitaciones físicas de la tierra, la respuesta al incremento de la producción y la productividad agrícola no estaba necesariamente en la apertura de nuevas tierras y en la ampliación de la frontera agrícola, sino en un aprovechamiento mucho más intenso de las tierras agrícolas existentes, ya en producción e incorporadas al mercado y, en particular, de las tierras de clima frío.

En relación con la industria, el acelerado ritmo del crecimiento del producto industrial (40 o 55 % promedio anual) fue factor decisivo en el desarrollo económico de Colombia. Sin embargo, es necesario expandir la estrecha base industrial, puesto que la posible limitación de la capacidad para importar, por los fenómenos anotados anteriormente y la consiguiente necesidad de reforzar el proceso de sustitución de importaciones podría exigir el desarrollo de nuevas líneas de producción.

En cuanto a la integración mundial, la infraestructura vial, la integración económica y desarrollo regional, al examinar los informes de esa época aparecen las líneas orientadoras del programa de integración nacional, del PIN actual. Para la infraestructura vial se decía; carreteras, puertos, ferrocarriles.

Los rasgos distintivos del programa fueron:

1. El programa aparece como instrumento, como un método científico, útil para subsanar los problemas del desarrollo que encaraba el país.
2. En cuanto a la política económica, el programa sirve de marco técnico para que en él se inserte y se ejecute la política pública en todos sus campos.
3. En cuanto al proceso de planificación, responde a la idea de proceso.
4. En cuanto a la ejecución, evaluación y control, se ve muy claro que ellas corresponden al organismo de planificación central, de su eficacia dependerá el éxito global y sectorial del programa.

Son propósitos y objetivos del programa general de desarrollo:

1. Alcanzar un crecimiento más acelerado del producto interno bruto. En ese momento la tasa de crecimiento promedio de la economía colombiana estaba apenas a un 2% anual; en el programa se acepta que en esas condiciones, con los recursos disponibles, reales y financieros, con ayuda externa, el país podría racionalmente lograr una tasa de crecimiento del 5.6% anual sobre los niveles de 1959 hasta 1964; a partir de este año, cuando ya se hubiesen producido una serie de efectos por la ejecución del plan en sus primeras etapas, se esperaba que el producto interno bruto colombiano creciera entre el 64 y el 70 a una tasa de 7.2%. En los 10 años arrojaría un crecimiento promedio de 6.5%.

2. Una Reforma Agraria integral. En materia de energía, el diagnóstico veía una deficiencia muy clara de la oferta frente a la demanda, incrementada por el proceso de industrialización y urbanización; y se afirmaba que, si no se actuaba de manera enérgica para aumentar la producción energética, se verían frenados los procesos de industrialización y urbanización. La producción en ese momento era suficiente, aún hasta 1974. Colombia era país exportador pero se advierte la necesidad de actuar en la expansión de la producción petrolera.

3. La expansión de la industria siderúrgica, dentro de los planes de inversión del Estado, recordemos que entre los factores exógenos que están ligados al proceso de planificación en Colombia en esos años, figura la Alianza para el Progreso; este compromiso de ayuda externa de los Estados Unidos hacia América Latina establecía, casi como precondition necesaria para optar al financiamiento externo (vía inversión directa, vía de financiamiento de préstamos estatales o del sector público), que los países contaran con un programa de desarrollo. Colombia fue uno de los primeros países en adelantar y concluir este ejercicio y mostró ante los órganos de la Alianza para el Progreso, en particular ante el comité de los nueve y de la Reforma Agraria, que por allí se deslizaba a la carta de Punta del Este.

Capítulo III

PLATAFORMA DE DESARROLLO ECONÓMICO ALBERTO LLERAS CAMARGO

El “plan decenal”, como se le conoce, es el resultado del intenso estudio adelantado por varios técnicos al servicio del gobierno colombiano, en los distintos campos de la actividad nacional, quienes igualmente estuvieron asesorados por personas y entidades que bien conocen la realidad colombiana.

Tengo interés en que la nación dedique un tiempo razonable a meditar sobre el trabajo que los órganos de planeación han venido elaborando, en silencio, seriamente y con el propósito de ejecutar su misión, tal como se concibe en las leyes y decretos que ordenaron su establecimiento. Es decir, manteniendo una mirada crítica sobre el desenvolvimiento del país, para procurar, hasta donde ello es posible con los instrumentos que ofrece la técnica moderna de la programación, fijar rutas por donde pudiera ser más fácil que el esfuerzo público y privado se encamine, con mayores probabilidades de acierto, hacia la solución de las infinitas contradicciones que presenta la historia.

PRECAUCIONES ANTE EL FUTURO

Con todo el volumen de programa y la natural ambición de su alcance, los órganos de Planeación del Estado —el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos— no tienen como objetivo, no como pretensión dar una definición dogmática de lo que va a ser Colombia en el transcurso de la próxima década. El plan entra en el incierto territorio del porvenir, con todo género de reservas. Es una hipótesis, que en más de una materia tiene diversas alternativas y de ninguna manera presume de la inflexibilidad que caracteriza la planificación de los Estados totalitarios, en donde el cuerpo económico de la nación está sujeto a decisiones que el cuerpo político, a su vez, pueda imponer con el máximo rigor de su régimen de policía. Este plan

parte esencialmente del fundamento de que los colombianos conservan una ilimitada libertad para buscar su destino, incluyendo la indispensable capacidad de equivocarse y hacerse daño, tanto en el mecanismo del Estado como en la dirección de sus esfuerzos privados. Los órganos de planeación no pueden construir en un país que tenga la estructura política del nuestro, cosa distinta de faros colocados cuidadosamente sobre experiencias ciertas, para evitar naufragios involuntarios. Infortunadamente, la tarea de riesgo de los movimientos de la economía nacional es todavía muy corta e incompleta. No están, por eso, todos los faros y señales de peligro situados con una presión matemática y muchos no han podido todavía señalar los riesgos de corrientes que residan más profundamente de lo que nuestros instrumentos actuales de valoración pueden medir con exactitud.

Si hubiésemos empezado hace 20 años esta tarea y la hubiéramos continuado de manera sistemática, cuando ya muchos países estaban ensayando métodos de planeación y sobre todo un diagnóstico sobre las situaciones económicas generales, este trabajo tendría seguramente mayor precisión. Pero dudo mucho que las conclusiones que de él se derivan, y las metas que se han ido definiendo para el esfuerzo de los colombianos, pudieran cambiar notablemente.

La principal ventaja de la promulgación de un plan de desarrollo económico y social para los próximos diez años, anclando fuertemente en los hechos, las deficiencias y las posibilidades de Colombia en el momento presente, reside en señalar indispensables las limitaciones a la acción imaginativa del Estado y al espíritu de aventura propios de los países que por estar todavía tan cerca de la etapa de su descubrimiento, viven en una constante alternativa entre las más grandes esperanzas y las más duras decepciones. Ese tratamiento, estimulado en la esfera política por periódicas olas de emotividad, no conviene, ciertamente, a una nación superpoblada y ansiosa, y mucho más consciente, como es hoy la nuestra, de las diferencias de clase y modo de vivir, que no nacen tanto de la riqueza de unos pocos como de la pobreza general que a casi todos alcanza.

LA ERA DE LA PLANEACIÓN

Ha habido, en la reciente historia del país, esfuerzos sucesivos para racionalizar los propósitos nacionales. Los primeros empeños no pueden calificarse, de seguro, como un criterio de planeación. Pero tienen el mismo origen en nuestra propia insuficiencia. Fueron, sin embargo, más que otra cosa, un catálogo de prioridades,

exclusivamente destinado al sector público y a satisfacer las exigencias de la banca internacional para otorgar crédito, cuya mínima demanda no podía ser sino la de que se invirtiera en lo propuesto y pudiera pagarse por la retribución de la obra emprendida. La dramática experiencia que sufrieron banqueros e inversionistas, a principios de la tercera década de este siglo, con la moratoria de todos los países jóvenes del hemisferio, alteró radicalmente el mercado de crédito, organizado sobre una indebida confianza en que el desarrollo de la América Latina podría hacerse sobre las líneas tradicionales de otros pueblos más antiguos o más ricos. La necesidad de crear nuevos instrumentos que sustituyeran todo lo que se había derrumbado, sólo se puso de presente cuando se vio que la segunda guerra mundial no podría concluir sin que el proceso iniciado después de la primera hacia la independencia de los pueblos coloniales y hacia la mayor autonomía de las naciones jóvenes, despertara una revolución universal, ante la cual los poderes supervivientes sólo tenían una precaria alternativa entre sofocarla o financiarla. El Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento decidió la dificultad por el segundo de los términos. Casi insensiblemente, aun para nosotros que hemos vivido esta evolución importantísima, fue desapareciendo el régimen de las concesiones a cien años, de las flotas y los diplomáticos protegiendo en el orbe entero los privilegios de los inversionistas en desarrollo económico, y la bien pagada misión de la raza blanca imponiendo la felicidad a los nativos, se fue convirtiendo gradualmente en la carga de distribuirla para conservar la paz del planeta. Colocados en la mitad de esa revolución, nosotros no alcanzamos a juzgar ni su extensión, ni sus consecuencias. Aun la propia teoría del desarrollo económico de los pueblos atrasados, va un poco a la zaga de los hechos mismos.

Hace 20 años las repúblicas latinoamericanas se encontraban ante un muro de indiferencia, cuando reclamaban simplemente el derecho a industrializarse. Hace diez años se aceptó el principio de que una más vasta y completa economía, extendida sobre todas las regiones del mundo, era favorable, principalmente, para los pueblos más desarrollados. Hoy toda la experiencia, la técnica, la gente más capaz de las grandes potencias del Occidente y de la órbita comunista, se aplican a buscar los procedimientos más rápidos para acelerar el proceso de desenvolvimiento de las naciones atrasadas; los organismos internacionales ponen todos sus recursos humanos en esta tarea; y, por último, una nación en cuyo desarrollo, por circunstancias especialísimas, el Estado apenas intervino como agente de tránsito en su carrera vertiginosa hacia la prosperidad, no solamente ofrece contribuir a la aceleración del proceso, sino que exige que esto se adelante dentro de condiciones de justicia y equidad, para que no haya riesgo alguno de que el

mundo que se cree de tan asombroso esfuerzo tenga la misma crueldad y el mismo desequilibrio que padecieron las generaciones anteriores y ha sufrido la presente.

LA NUEVA ÉPOCA

Ustedes disculparán estas digresiones, destinadas a fijar la circunstancia en que se produce el primer plan general del desarrollo de Colombia. Hay todavía quienes piensan entre nosotros que los esfuerzos de planeación del propósito nacional son capricho y novelería. Que lo mismo que los jóvenes economistas de los órganos de planeación señalan unas metas, habrían podido escoger otras. Que el nuestro necesita de orientaciones y prospectos ya que el viento de la adversidad o la falla en los términos de cualquier hipótesis, los pueden presentar y aun los han exhibido ya como equivocados. Que no debe atribuirse a este esfuerzo metódico más importancia que la deleznable y efímera que tuvieron, en el pasado, centenares de proposiciones políticas para encauzar la nación hacia una u otra ruta. Lo que el gobierno quiere decirles a los colombianos hoy, es que hay suficientes elementos de juicio para pensar que el tiempo de la aventura se ha extinguido, que es el “antiguo régimen” de la formidable revolución en que estamos viviendo. Que ningún país sin propósitos claros, razonables, basados en una apreciación científica de sus posibilidades y de su capacidad de desarrollo, puede aspirar a hacer esta evolución con sus propios recursos, y menos aún, con la ayuda ajena. Que si Colombia está en condiciones de solicitarla y obtenerla, es porque desde hace tres años, estamos examinando con nuestros propios ojos cuál es la problemática del país y podemos hablar con más autoridad sobre ella que las gentes extrañas. Que cuando escogimos una proporción determinada para la velocidad de nuestro desarrollo, no estamos en condiciones técnicas de señalar una más ambiciosa, y ni siquiera de garantizarla, a menos que la nación entera, su Estado, su industrias, su agricultura, sus trabajadores campesinos y urbanos, sus comunidades, sus banqueros, sus comerciantes, sus universidades, sus colegios y escuelas, entiendan que hay una misión para cada sector; y que si el esfuerzo no se generaliza y coordina, la república no solamente seguirá pobre y atrasada, sino peligrosamente inestable.

Hasta ahora, como en las tribus aborígenes, como en la colonia, como en toda esta primera etapa republicana, los colombianos han mantenido un criterio providencialista y un rígido concepto de la política elemental sobre el buen gobierno y el mal gobierno. Con movimientos que se asemejan al de los enfermos en su lecho, cuando la nación ha encontrado insoportable su situación, y ella ha coincidido con el despotismo, la arbitrariedad o la ineptitud en la dirección del Estado, ha

cambiado de postura, para reiniciar un sufrimiento más tolerable y recaer en una decepción más aguda. Pero la anormalidad perenne de su estado de atraso no ha podido conjurarse, porque el estado cambia de tratamiento al soplo de la desesperación y porque el paciente está dispuesto a todo, menos a coordinar sus débiles energías para incorporarse en una suprema decisión de vivir y de vivir mejor. Por eso es importante la primera parte de este programa, que, con un término médico insustituible, hace el diagnóstico de la economía nacional. Por eso, las metas que se trazan, la dirección de los esfuerzos que se indican, sustituyen, hasta donde los colombianos lo quieran, la improvisación, la magia política, por una ordenada voluntad de acierto.

EXAMEN DEL PLAN

Examinemos, en términos generales, algunos de los aspectos del plan de desarrollo. Comienzo por declarar, porque sé que será la primera objeción al programa, aun antes de que los economistas viejos y jóvenes se precipiten sobre él; con ánimo polémico, que políticamente, de acuerdo con las tradiciones colombianas, es una extravagancia. He aquí un gobierno, se va a decir mañana, que tuvo en sus manos por tres años y medio la capacidad de hacer la felicidad de los colombianos por un siglo, y que a seis meses de desaparecer presenta un programa para diez años. Es decir, que no va a ejecutarlo, ni puede ofrecer ninguna razonable garantía de que será ejecutado. Quiero expresarle al país, aunque parezca innecesario que no por estar en vísperas de unas elecciones, ni por llamarse así, este programa tiene semejanza alguna, ni en su preparación, ni en sus fundamentos, ni en su objetivo, con los que se elaboran tradicionalmente por estos tiempos, en un esfuerzo legítimo para provocar cierto grado de incandescencia en el distraído espíritu de las masas. Puede tener una preponderante influencia sobre ellos, si está, como yo lo creo, concebido sobre factores reales y posiblemente verosímiles. Porque quien proponga otra serie de operaciones victoriosas, tendrá a su cargo la prueba de demostrar que son posibles, que tienen fundamento en la estructura económica nacional, que se podrían allegar a los recursos internos y externos de la nación para ser ejecutadas, que ni producirían un estrangulamiento en el curso normal de nuestro desarrollo y, desde luego, que con los instrumentos actuales del Estado y dentro de las instituciones vigentes, sería posible comprometerse con ellas. Porque el programa tiene una filosofía y está hecho para un país democrático, donde ni siquiera la acción que le corresponde al Estado puede determinarse sin aceptar que éste tiene toda clase de frenos institucionales y que no ha recibido el encargo en Colombia de hacer la prosperidad y la felicidad de nuestros compatriotas por el ejecutivo

procedimiento del paredón. Implica, por ello mismo, una decisión de los colombianos, cualesquiera que sean los errores en que se incurra. Porque hay evidentemente, cuando menos dos sistemas, antagónicos, de procurar el desarrollo económico de una nación. El escogido por nuestros órganos de planeación se acomoda a los hechos tradicionales y actuales de la realidad colombiana. Los propósitos están calculados sobre las cosas que los colombianos pueden hacer, si lo quieren. Es eminentemente rectificable, día a día, a medida que se vaya observando que las hipótesis de capitalización, de preparación técnica, de rendimiento del esfuerzo, son exactas o están equivocadas.

Pero aceptmos que hay otra manera de acelerar el desarrollo de los pueblos atrasados. En ella cuando las hipótesis de los economistas fallan, se les elimina o se les desentierra, cuando la gente no se acomoda a los planes, los planificadores usan de la policía. Pero más grave aún, cuando un poderoso esfuerzo de 600 ó 700 millones de personas se dedican a comprobar, bajo la vigilancia del partido, la hipótesis de un economista joven, puede sobrevenir, como en China, en el más absoluto silencio, un inhumano desastre, para cuya recuperación se sacrificarán más gentes, se eliminará otra camada de funcionarios, se rescribirá la historia y se hará, naturalmente, responsable al imperialismo capitalista occidental.

TASA DE CRÉDITO

En el programa se fija; por ejemplo, una tasa acumulable de crecimiento del 5,6 por ciento anual. ¿De dónde sale esta cifra? ¿Tiene algún antecedente? ¿Se justifica? ¿No sería mejor proponerle a la nación una tasa del 12 por ciento ó del 15 por ciento? En términos elementales, la tasa de crecimiento es la proporción de los colombianos en todos sus trabajos, empresas y servicios. Para llegar a esta conclusión los órganos de planeación han examinado, ante todo, la historia del desarrollo económico de los últimos años. El producto bruto, es decir, la acumulación de todo lo que producen los colombianos, ha venido creciendo en promedio de 4,6 por ciento en la última década. Ese promedio surge de alzas notables en la tasa de crecimiento, no siempre porque el producto haya sido mayor, sino porque ha valido más en los mercados internacionales, y de años en que no se registra ningún aumento sensible. Pero como la población de los colombianos crece en una proporción de casi 3 por ciento por año, es decir, que en el promedio de la década próxima viene a equivaler a medio millón de nuevos combinaos por año, la tasa de crecimiento relacionada con la población y aun calculada en el 5,6 por ciento sería

apenas de 2,6 por ciento en cada año. Eso es lo que propone como un minimum de esfuerzo, el programa de la Alianza para el Progreso. Más abajo, es la consolidación de la miseria y la amenaza de la inestabilidad social, más arriba puede ser un esfuerzo desproporcionado para Colombia, una exigencia inmoderada de ayuda exterior y una confianza excesiva en que los precios del café no van a debilitarse más en la crisis presente.

Tal como se ha fijado no implica, ciertamente, que se pueda mantener al país en las presentes condiciones, sin un grandísimo esfuerzo general. El producto bruto de Colombia vale hoy 22.000 millones de pesos, y en pesos del mismo valor en 1970 tendría que valer 40.000 millones. Con lo que producían los colombianos en 1959, el ingreso per cápita es de 1.530 pesos anuales. En 1970 el ingreso per cápita, a este ritmo de desarrollo, podría llegar a 2.234 pesos, porque ya la producción nacional habría que dividirla por 19 millones de colombianos. Si conserváramos, simplemente, la tasa de crecimiento del 5,6%, solamente dentro de 24 años se habría duplicado el ingreso per cápita. Por eso es necesario concebir otra hipótesis, dentro de la cual, exigiendo aún mayor esfuerzo a partir de 1964, la tasa de crecimiento sea mayor. Doblando el ingreso per cápita, en 24 años, en la hipótesis menos exigente, en menos tiempo, si se producen las condiciones que se esperan de la primera etapa del plan, habríamos llegado a una cifra semejante a la del ingreso por habitante de países tan industriales y desarrollados como Holanda e Italia. No están creciendo tampoco a una tasa mayor los Estados comunistas, ni los demás países europeos, aun favorecidos por el impulso de la reconstrucción y por el mercado común.

Para producir el crecimiento menos acelerado que se contempla, no solamente se requiere una utilización más activa y racional del equipo instalado, sino que las inversiones brutas en capital fijo deben subir de 3.673 millones que fueron en 1959 a más de 6.000 millones por año en 1964 y alrededor de 9.200 millones en 1970. En ese periodo de inversiones solamente para la industria fabril deberían ser de 13.000 millones de pesos, de 8.600 millones para la agricultura, de 3.700 millones para la minería, de 11.200 millones para la vivienda, de 5.000 millones para electricidad, de 1.500 millones en transportes y vías de comunicación, y, en conjunto, las inversiones en diversos sectores subirían a 70.000 millones de pesos. ¿Qué significan esas metas? En el sector industrial solamente, el monto promedio de inversiones deberá subir de cerca de 600 millones, que ha sido el de los últimos

años, a más de 1.200 millones por año en 1964 y a cerca de 1.500 millones por año de allí en adelante. Y las inversiones del gobierno nacional deberán triplicarse para subir de un promedio de 800 millones entre 1957 y 1959 a más de 2.000 millones entre 1962 y 1964 y a más de 3.000 millones de 1968 a 1970.

BALANZA DE PAGOS

Pero el esfuerzo más grande se exigirá para el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos; es decir, para que se mantenga el nivel entre lo que producen los colombianos en bienes y servicios en moneda extranjera para adquirir bienes y servicios en el exterior. De 1957 a 1959 nuestras exportaciones en dólares fueron aproximadamente de 639 millones por año. Para realizar el programa se requeriría que de 1962 a 1964 subieran a 700 millones. Y que aun asumiendo que los precios del café descendieran ligeramente en los dos últimos años de 1968 a 1970 llegaran a 975 millones. Esta cifra implica que aumentemos vigorosamente nuevos renglones de exportación, como carne, algodón, azúcar, cemento, productos químicos y metalúrgicos, maderas, banano, y contando con la expansión que pudiera originarse como consecuencia de la apertura de la zona libre de comercio latinoamericana, otros productos industriales. Esta meta tampoco es caprichosa, porque las necesidades de importación del país para realizar el programa, es decir, para comprar todo el equipo, la maquinaria, las materias primas y los bienes intermedios que requiere la aceleración del proceso industrial y de modernización agrícola, deberían crecer de 547 millones que fueron en promedio de 1957 a 1959, a 756 millones de 1962 a 1964 y a 879 millones de 1968 a 1970.

Las cifras anteriores parecen demostrar claramente que la tasa de crecimiento propuesta no es baja. Pero al mismo tiempo, podrían dar la impresión de que exigen al país mucho más de lo que éste pudiera dar razonablemente. Tampoco parece ser éste el caso. Los buenos éxitos que ha tenido el país inicialmente, y casi sin proponérselo, en la sustitución de importaciones y en las nuevas exportaciones, permiten asegurar que con una política general pública y privada, de fomento a las líneas más aptas de producción y exportación, este propósito no es inalcanzable. Por ejemplo, habría que aumentar la exportación de bananos de 14 millones de dólares anuales a 32 para 1965 y a 42.5 para 1970. Se debería vender algodón en los mercados mundiales por valor de 25 millones de dólares en 1965 y por 39 millones en 1970. Pero recordemos que hace apenas dos años importábamos algodón por cerca de 10 millones de dólares y que este año exportaremos algo

más de 16 millones de dólares. En tabaco las exportaciones subirían de 2.4 millones a 5.5 millones en 1970. En ganado y carne se debería llegar en 1965 a exportar 22 millones de dólares y 70 millones de dólares en 1970. Esta es probablemente una de las más ambiciosas metas e implica una transformación radical de los métodos de ganadería, de la calidad, de los sistemas de beneficio, y la apertura de mercados difíciles.

LA AYUDA EXTERIOR

Naturalmente, este es un programa coordinado en sus hipótesis. Pero sería aventurado tratar de realizar cualquiera de ellas independientemente. Por ejemplo, si aceptáramos, sin la seguridad de un aumento vertical de las exportaciones y del ingreso de divisas, la meta de importaciones a que me he referido antes, el programa no solamente sería irrealizable, sino que produciría en muy pocos meses un desastroso desequilibrio de la balanza de pagos. Pero tampoco se puede intentar el incremento de la producción interna y de la capacidad exportadora del país, sin la importación de bienes de capital e intermedios, como los que requiere el programa para el aumento del producto bruto. Allí está el círculo vicioso de la economía de los países atrasados, y ya no es un misterio para nadie, desde que se aprobó el programa de la Alianza para el Progreso, que ese círculo sólo puede romperse con una ayuda externa otorgada en conjunto para la ejecución de un programa general, y en no pocos casos simplemente para mantener el equilibrio de la balanza de pagos, con el objeto de aumentar el equipo, los servicios, la metería prima y el capital que debe promover el gran movimiento hacia el robustecimiento de la economía y hacia el mayor flujo de las exportaciones. La ayuda ha de tener necesariamente condiciones excepcionales que escapan totalmente a los conceptos primitivos del crédito internacional. En Punta del Este, ya se dijo que debería tomar la forma de subvenciones o de préstamos a largo plazo y condiciones flexibles de pago, para que la balanza de pagos de los países atrasados no sufra un nuevo impacto con el servicio de una deuda exterior desproporcionada, en el momento mismo en que se requiere la mayor amplitud para el aumento de las importaciones. Ningún círculo vicioso, ni ningún impase se ha roto, desde los primeros días de la humanidad hasta ahora, sin intervención extraña, favorable o desfavorable. Ése es, sin embargo, el descubrimiento de Punta del Este, que tiene todas las características de una revolución. Las revoluciones no se han hecho de otra manera, sino aceptando la existencia de hechos sencillos e ineluctables.

CONTRA LA DESIGUALDAD SOCIAL

Pero hasta aquí hemos hablado principalmente de las características esenciales que debería tener el programa de desarrollo económico, sin hacer referencia especial a otras que imponen cargas adicionales. Dice el Libro Santo que de nada vale al hombre ganar todo el mundo si pierde su alma. Estos países están también ante la horrenda tentación de que sus clases dirigentes conciban el desarrollo económico como un simple mecanismo de producción y de consumo que, de acuerdo con las más viejas reglas de la economía tradicional, habría de ajustarse paulatinamente al fenómeno de la afluyente civilización, de estructura y superestructuras naturales. El mejoramiento de las condiciones de las clases económicas subalternas resultaría ser un subproducto de la abundancia de las más ricas. Pero se olvidan de dos hechos, uno que marca con un estigma ignominioso la conformación social de nuestros pueblos y otro que es la grande amenaza de este tiempo. Ante todo, y en el primer caso, que nuestra sociedad no ha sido democrática, porque ha cerrado con obstinación la única puerta por donde se produce el traspasamiento de unas capas a las otras ni puede considerársela menos rígida que la jerárquica organización europea. Sólo que al cerrar las puertas de la escuela, el colegio y la universidad a la inmensa mayoría de los habitantes del territorio latinoamericano, se ha logrado una selección oligárquica que mantiene el poder en unas pocas manos, sin establecer necesariamente discriminaciones de casta, de familia, de raza, de color, con la certidumbre de que todos los que logren infiltrarse desde las regiones inferiores no tendrán más alternativa que la de proceder como privilegiados normales. Éste puede ser un resultado espontáneo de nuestra organización secular, o deliberado. Pero como quiera que sea, sus resultados nos obligan a realizar el más extraordinario esfuerzo para integrar una sociedad que de otra manera, esta condenada a una ruptura violenta de su constitución presente. No es muy largo el plazo de diez años para reparar una injusticia que ya va siendo cuatro veces centenaria. Pero tampoco tenemos más tiempo. Por eso surge, en cierta forma contra la ortodoxia, la necesidad de enfrentar a un mismo tiempo y resolver los problemas puramente económicos y los problemas sociales que en el desarrollo general de la nación se confunden e identifican. Una inmensa clase analfabeta no está, ciertamente, en condiciones de contribuir, ni como productora, ni como consumidora, a un acelerado proceso industrial que necesita ante todo un vasto mercado interno, montado sobre ingresos mejores, y una mano de obra más eficaz. Con las clases técnicamente educadas con que puede contarse en el presente, seleccionadas entre el grupo mínimo que logra traspasar la escuela primaria, la secundaria y llegar hasta la universidad, tampoco se logran los objetivos del programa que sometemos a la consideración

del país. Un pueblo flagelado, sin techo, sin tierra, vagando como las tribus nómadas hacia donde están las cosechas, tampoco es el ambiente propicio para promover el desarrollo industrial, que tendría que dar más de 20.000 empleos por año en la próxima década.

Y la grande amenaza de este tiempo, que consiste en la explosión demográfica, que entre nosotros no es ya una rigurosa hipótesis estadística, sino la realidad que palpamos en cada paso cotidiano. Si vamos a tener, como parece seguro, 19 millones de colombianos en 1970, no podemos dejar que lleguen, infiltrados como las quintas columnas involuntarias de la revolución, no ya a encontrarse en la pobre condición de la mayoría de nuestros compatriotas presentes, sino obligados a disputarle su pedazo de miseria a la generación actual. Sin hospitales, sin escuelas, sin viviendas, sin servicios públicos urbanos, sin agua potable en la gran mayoría de nuestras ciudades y aldeas y, desde luego, en los campos, sin tierra propia, sin energía, ese casi fabuloso incremento de la población, no puede convertir a los países de la América Latina, y concretamente al nuestro, sino como alguien lo expreso recientemente, en un afrentoso arrabal de la civilización de Occidente. Sobre ese suelo movedizo, agitado por todas las ambiciones y excelente teatro para la guerra del mundo, no podrá crearse nada estable, menos aún un orden político. Sin un orden democrático firme, nadie tendrá interés en ofrecernos desde afuera la ayuda que necesitamos, precisamente para mejorarlo y considerarlo.

LA ESTABILIDAD POLÍTICA

No está dicho, de seguro, en el programa de desarrollo económico, que se requieran determinadas condiciones de estabilidad y solidez en el sector político. Pero porque todas las hipótesis requieren esa condición que, de no cumplirse, destruye las demás. Ciertamente, al café puede seguir descendiendo de precios y alterar uno de los fundamentos del programa de desarrollo económico que es sustancial. No es imposible que las metas industriales resulten superiores a nuestra capacidad y a nuestra preparación para cumplirlas. Es posible también que la ayuda exterior no venga en magnitud indispensable, ni las obras se adelanten para que todos los prospectos se inicien simultáneamente. Eso sería grave, pero no desastroso, ni irreparable. Al paso que una conmoción o una serie de conmociones sucesivas, que pusieran en tela de juicio la capacidad de los colombianos para el gobierno propio, representativo y democrático, hundirían el programa de manera súbita y con el la única esperanza de arrancar a Colombia del atraso, la pobreza y probablemente lo sumirían en la anarquía. Ayer mismo la persona encargada de desarro-

llar uno de los proyectos fundamentales del desenvolvimiento económico, me relataba como la tristemente celebre revolución de los tenientes hace poco más de dos meses, comprometió una financiación de maquinaria en Europa, casi hasta el punto de hacer fracasar la empresa. Claro que ningún país está exento de grupos de lunáticos, estimulados por consignas extremistas, creen situaciones semejantes. Pero si la nación entera enloquece, si por adquirir un poder probablemente ornamental y seguramente precario, someteremos a una prueba de fuego, no digo ya el propósito de acelerar nuestro desarrollo, sino de las posibilidades de incrementarlo y de obtenerlo, no veo yo cómo pudiera crearse cosa alguna sólida y perdurable en el tiempo futuro.

405 CENTROS URBANOS

En el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, revisado a la luz de las primeras experiencias, se han fijado también en forma concreta metas físicas de inversión por parte del Estado, que ya comenzaron a ejecutarse con recursos propios y ayuda externa. No son solamente compatibles con los objetivos centrales del programa de desarrollo, sino que en él se cumplan como pasos primeros e indispensables. No ven los organismos de planeación cómo pudieran obtenerse los resultados que el plan se propone, sin el impacto que en la economía deben producir tales inversiones, independientemente de su carácter de esenciales par el desenvolvimiento armónico de la nación por ambos aspectos, el económico y el social. Se contempla, por ejemplo, la necesidad de construir acueductos y alcantarillados en 405 centros urbanos, nueve de los cuales son capitales de departamento. Se piensa también que en los mismos cuatro años próximos 237 aldeas y corregimientos serán abastecidos de esos servicios. Se tiene calculada la repercusión económica y social de construir 22.000 aulas en el cuatrenio y de ofrecer, solamente con la organización estatal, 25.000 soluciones de vivienda al año. Se calcula en 495 millones de pesos la inversión cuatrienal para garantizar el derecho a la escuela primaria que se inscribió en nuestra Constitución como obligatoria desde 1936. Se proyecta la inversión de 108 millones de pesos, para llenar los vacíos cuantitativamente de la enseñanza de nivel medio. En conjunto no menos de 700 millones de pesos se requerirán para la adecuación de los medios educativos que ofrece el Estado, sin contar con la contribución del esfuerzo privado. No se piensa posible mejorar el nivel de vida y la productividad del trabajador colombiano, sin crear cuando menos 80 centros zonales integrados de salud, cuyo costo por unidad no será inferior a los cuatro millones. Una a una las necesidades fundamentales de la población colombiana se avalúan en su costo original, en su mantenimiento y,

desde luego, en la impactación que produzcan sobre el desarrollo económico. Las prioridades se acomodan a la experiencia nacional y, por supuesto, a las exigencias del programa común que se trazaron los pueblos de América para que esta nueva etapa del desenvolvimiento de nuestras repúblicas no vaya a consolidar la discriminación, la injusticia, el privilegio, sino a distribuir sobre el territorio del continente los beneficios de una civilización más humana.

LA COOPERACIÓN DE LOS EE.UU

Hemos hablado ya de la importancia decisiva que en la realización del plan general de desarrollo tiene la cooperación y ayuda financiera del exterior. El constante empeño de este gobierno ha sido el de asegurar un clima favorable para que ella se produzca, y en los términos que más nos convenga. El presidente Kennedy ha tenido la bondad como el presidente de Colombia presentó a la consideración de los Estados Unidos, y concretamente a su Congreso, una política de cooperación económica que tiene, esencialmente, las mismas características de la que fue consagrada en Punta del Este con el atractivo y comprometedor nombre de “Alianza para el Progreso”. Aun antes de ese viaje, de alguna utilidad para ayudar a la promoción de un movimiento preparatorio del gran cambio ocurrido, el gobierno de Colombia dio no sólo su apoyo, sino la más intensa colaboración a la propuesta brasileña de la Operación Panamericana, cuyo espíritu contribuyó a definir en proposiciones concretas del Comité de los 21 y luego de la Carta de Bogotá.

La nueva administración norteamericana dio los pasos más audaces y brillantes para crear el ámbito favorable a la grande empresa de habilitación de los países atrasados, y especialmente los de la América Latina. Antes de su inauguración, Colombia recibió ofertas de empréstitos cuya cuantía era notable, pero cuyos términos estaban todavía influidos por el criterio predominante en la banca americana y en la internacional, de que no se podía, ni se debía ofrecer ayuda para solucionar problemas de balanza de pagos, sino préstamos concretos para la ejecución, dirigida desde Washington, de proyectos de segura retribución, con plazos e intereses normales para estas operaciones. El gobierno colombiano no pudo aceptar ese ofrecimiento hasta que no se modifican sustancialmente las condiciones, dentro de la nueva política unilateral americana. Después hemos comenzado a recibir ayuda incondicional para planes de desarrollo social, como la construcción de escuelas o para programas de vivienda destinados a los grupos sociales de más bajos ingresos.

Hemos utilizado la contraparte en pesos de empréstitos de balanza de pagos para adelantar la reforma o para la localización de colonos en nuevas tierras. Ninguna de esas inversiones correspondiente al criterio convencional anterior. No son, sin embargo, todavía suficientes, porque la balanza de pagos sigue en peligrosa inestabilidad, atacada por factores decisivos desfavorable; para procurar el desarrollo económico el país necesita un flujo constante de importaciones superior a lo que pueda pagar con su producción exportable, que compuesta en una proporción muy grande por el café, sigue amenazada por la crisis que se inició en 1957. Si no puede importar, no puede crear el equipo, los servicios y la estructura necesaria para importar menos y para exportar más. Al nivel de importaciones registradas en 1958, manteniendo con una rigidez notable, como consecuencia de la situación de desorden que encontramos, al comienzo de esta administración, no hay ninguna probabilidad de desarrollar el país y muchas de precipitarlo hacia atrás. Apenas lo hemos aumentado se han comenzado a sentir los efectos desfavorables en la balanza. Regresar a las restricciones de 1958 sería el más serio golpe, no sólo para Colombia, sino para el progreso, afectado en sus primeros pasos precisamente en el país que probablemente tiene una posición doctrinaria, política, social y económica más acorde con el sensacional compromiso multilateral de Punta del Este. El plan general de desarrollo sin modificaciones debidas a las circunstancias últimas, será, por eso, sometido próximamente a los organismos internacionales de crédito, al comité de los Nuevos Expertos de Washington, al Banco Interamericano de Fomento y al Banco Mundial. Sus metas no han sido recordadas para acomodarlas a estas primeras fallas. Porque no hay posibilidad física de hacer desarrollo, que es lo que el plan se propone, si hemos de aplicar medidas de austeridad y restricción en el campo monetario y fiscal, que nos coloquen donde estábamos en 1958 y 1959. Cuando los órganos de Planeación calculan en cifras considerables el flujo de la ayuda exterior, están buscando un resultado último; que para 1970 haya desaparecido el desequilibrio recurrente de la balanza de pagos y el país tenga una economía autónoma en pleno desenvolvimiento, superadas las etapas iniciales en que hemos de construirlo todo, o casi todo, y reparar gravísimas fallas de la estructura social colombiana.

El Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, que ha prestado a Colombia una cooperación muy grande para etapas anteriores de su desarrollo económico, acomodándose a los principios de ver un consorcio financiero para la ejecución de Punta del Este ha manifestado su interés en promover un consorcio financiero para la ejecución de nuestro plan a semejanza de otras experiencias realizadas en India y Pakistán principalmente. Esa posibilidad se contempla en las resoluciones de

Uruguay y nosotros la miramos sin ninguna reserva. En enero viene una misión de expertos muy calificados a examinar el plan General de Desarrollo. Para nosotros será singularmente importante conocer el criterio de la gran institución bancaria ante los nuevos hechos, porque anticipamos que con el anterior las operaciones que podrían adelantarse serían muy reducidas en su alcance. En ese consorcio, los Estados Unidos, el Banco Interamericano y algunos países europeos tomaría una participación notable. Si se lograra que el programa general y coordinado fuese objeto de un compromiso amplio de financiación, no abrigaríamos duda alguna sobre el porvenir de Colombia. No la abrigamos respecto a la adecuación de nuestros propósitos a los términos de la Carta de Punta del Este. Y si alguna tuviéramos todavía, las declaraciones formuladas por el presidente de los Estados Unidos en su reciente visita la disiparían totalmente. Pero es claro que el plan nos impone obligaciones, compromisos y esfuerzos que hasta ahora los colombianos no han medido ni anticipado. De su capacidad para ejecutar las metas dependerá la ayuda exterior. Si no se sienten con energías y decisión para comprometerse en esa grande aventura de progreso y de justicia, no tendrán derecho a seguir reclamando una ayuda que forzosamente ha de retribuirse en hechos, en realizaciones y, por último, concluir la liberación del país para hacer por sí solo las nuevas etapas de su desenvolvimiento.

Dejamos hoy, o mejor dejan hoy, los órganos de Planeación del Estado este plan a la consideración de los colombianos. No tienen quienes lo dirigen ningún sentimiento de arrogancia, ni la más leve intención dogmática. Han llegado a estas conclusiones, muchas de ellas axiomáticas por su misma naturaleza, algunas discutibles, probablemente algunas equivocadas, con el curso admirable de la técnica, ciencia y experiencia de la Comisión Económica de las Naciones Unidas (CEPAL), de expertos de otras entidades y organizaciones internacionales tuvieron ocasión de trabajar dentro del gobierno con todos los elementos y cooperación que éste puede ofrecer. Las han consultado con sectores privados. Las han medido, confrontado con los datos económicos más completos de que puede disponerse en Colombia, muchos insuficientes. Pero en ellas hay factores imponderables, y uno de ellos ciertamente es la determinación de los colombianos para comprometerse, sin vacilaciones, en la gran política de desarrollo que su gobierno ha propuesto y ha aceptado de la Alianza para el Progreso.

ZONA LATINOAMERICANA

En el inmediato pasado Colombia ha demostrado que tiene resistencia para la austeridad, la disciplina y el esfuerzo en condiciones precarias. Pero ahora se trata

de algo que no implica capacidad pasiva de soportar la adversidad, sin perder la cabeza. Se trata de una capacidad activa de creación, de duplicación de energías, de aprendizaje, de lucha, de orden y de continuidad en el propósito. Se trata de volver a Colombia una pequeña potencia industrial, un país exportador y un productor en mercados competidos. Se trata de bajar los costos de producción y de distribuirla bien, primero en todo el territorio, después en la Zona Libre de Comercio Latinoamericana. Se trata de no bajar la proporción del trabajo en los costos de la producción, sino de buscar un permanente ascenso de salarios y sueldos que cree un más alto nivel de vida. Se trata de estimular un espíritu moderno para la empresa privada, con riesgos, con competencia, con lucha, con disputa de mercados, con refinamiento de los productos. Se trata de aumentar progresiva e ininterrumpidamente el sector agrícola, distribuyendo la tierra donde seculares conflictos de superpoblación y pobreza la han convertido en un ahorro indebido y la han sellado para una producción intensa y técnica. Lo que hasta ahora ha sido fácil va a ser necesariamente complejo, arduo. Pero la facilidad de nuestra existencia ha estado limitada a un reducido número de compatriotas, y por eso mismo va a desaparecer, de cualquier manera.

Capítulo IV

EL ESTATUTO CAMBIARIO Y OTRAS POLÍTICAS ABDÓN ESPINOSA VALDERRAMA

Tomado del DISCURSO DEL MINISTRO DE HACIENDA DE
COLOMBIA, ABDÓN ESPINOSA, ANTE EL CIAP
(WASHINGTON, 1967)

Poco después de haber iniciado sus gestiones el actual gobierno, se encontró con que el creciente debilitamiento del mercado internacional del café daba trazas de acentuar el desequilibrio estructural de su balanza de pagos. La circunstancia de representar el café el 71.4% de sus exportaciones totales hace que el descenso de sus precios externos provoque serios trastornos en el curso de las actividades normales del país. Una política compensatoria, realizada en el interior, tendría el grave defecto de intensificar la propensión a importar o de anarquizar los precios de consumo. La crisis cambiaria reclamaba un tratamiento distinto, acorde con sus características. Infortunadamente, en momentos en que las manifestaciones de esta crisis cobraban vigor inusitado, quedó suspendido el flujo de la asistencia financiera externa, en forma que disminuyó aún más la ya reducida disponibilidad de divisas.

Colombia había liberado alrededor del 80% de sus importaciones en la esperanza de que contaría con los medios indispensables para mantener la regularidad de sus pagos. Pero los precios externos del café colombiano cayeron US\$ 0.09 por libra y los ingresos provenientes de sus exportaciones en 1966 sumaron US\$ 303 millones, la cifra más baja de la década, notablemente inferior a la de US\$354 millones en 1965, a la de US\$ 400 millones en 1964 y a la de US\$ 550 millones en

1954. El aumento del 175% de otras exportaciones, en el breve lapso de cinco años, no constituía contrapeso suficiente para la adversa sorpresa del café. En una situación semejante, con un mercado incierto para el principal de sus productos exportables, no creyó aconsejable el gobierno de mi patria fiar la totalidad de sus destinos al reajuste abrupto de su tasa de cambio.

Daba la casualidad de que el mercado libre del dólar, con sus variaciones del pasado inmediato, le había comunicado sensibilidad extraordinaria a la economía colombiana y le había sustraído preciosos recursos. Las lecciones de la reciente historia del país, sus realidades específicas, la desconfianza en las perspectivas del café, invitaban a evitar la conmoción de un reajuste que, dadas las condiciones generales, habría sido inmoderado y explosivo. El mercado internacional era análogamente adverso para el banano, el azúcar, el algodón, el tabaco, otros renglones exportables de Colombia. Y, al no haber posibilidad de compensar con la pronta elasticidad del comercio de exportación los estragos de un reajuste de la naturaleza y dimensión del que hubiera ocurrido, se imponía la necesidad de apelar a un régimen de emergencia para afrontar la emergencia. Los acontecimientos descritos obligaron a Colombia a restablecer el 29 de noviembre la licencia previa para sus importaciones y a someter a control las operaciones de cambio exterior. Ciertamente se han presentado atrasos en los pagos por transacciones corrientes, no por cierto en sumas considerables ni por culpa o capricho del gobierno de Colombia, pero confiamos en que antes de concluir el presente año habrán desaparecido.

Las experiencias vividas confirman los riesgos de profundas devaluaciones competitivas, inevitablemente de eficacia temporal y corroboran la idea de que en situaciones tan críticas como las de mi patria es menester recurrir a instrumentos de diversa clase para atenuar el efecto de sus sobresaltos cambiarios. Comprendemos que el principal factor limitante de la economía Colombiana es el de su escasez de recursos de cambio exterior.

Nos damos cabal cuenta de que una política sensata, de que una política ambiciosa proyectada al porvenir, no podría omitir la consideración de este problema, raíz determinante de otros que contemplamos. Por ello se ha querido procurar el desarrollo nacional mediante la combinación inteligente de estímulos y controles. Por ello nos hemos inclinado a fomentar decididamente la exportación de artículos distintos del café, sin perturbar de modo irreparable los propicios estamentos internos

y sus relaciones, que, en lo que toca con salarios y precios, han venido desenvolviéndose dentro de un saludable clima de estabilidad y reflexión. En nuestro concepto, lo peor que puede ocurrir a un país es comprobar con desencanto que las drásticas devaluaciones pierden su presunta eficacia a los pocos meses y se diluyen en el desatado mecanismo de los precios. Estímulos sí a las exportaciones, para ir corrigiendo, en el transcurso de los años, el desequilibrio estructural; pero no en forma que se traduzca en indefinidas devaluaciones competitivas ni en incentivos a la amarga espiral inflacionaria o a la producción ineficiente.

No ocultamos que el país necesita sistemática ayuda externa mientras surten efectos las medidas que se han tomado para la corrección paulatina de ese desequilibrio. La necesita particularmente en momentos en que lo extrema la irrupción de la crisis cafetera. Pero, al recibir esa ayuda no podría abandonar el cuidadoso manejo de sus recursos de cambio exterior, sin exponerse a previsibles percances. Fuera de atender a las urgencias de su subsistencia y desarrollo, Colombia tiene consigo misma el compromiso de ir reconstruyendo sus reservas internacionales, diezgadas por diversas causas, entre las que sobresale la aleccionadora aventura del mercado libre del dólar.

En los comienzos de la actual administración nos hicimos la ilusión de que bastaba con unificar la tasa de cambio para la importación al tipo del \$ 13.50. Bien pronto, el curso de los acontecimientos, concretamente en materia de café, nos hizo ver que marchábamos hacia una situación en que habría de ser menester recurrir a otros remedios, tanto más si la asistencia financiera externa no llegaba en tiempo oportuno. Las normas de emergencia se adoptaron en uso de las facultades del estado de sitio, pero, desde entonces, consideramos que el régimen cambiario requeriría una legislación completa, segura y estable. Para expedirla el Congreso otorgó en la ley 6a. de 1967 las facultades extraordinarias que le habían sido solicitadas y el gobierno procedió, el 22 de marzo, a dictar el decreto número 444, estatuto orgánico de los cambios internacionales y del comercio exterior, en el cual se regula íntegramente la materia.

RÉGIMEN DE CAMBIOS INTERNACIONALES Y DE COMERCIO EXTERIOR

El estatuto consagra el control para las operaciones de cambio, en el caso del movimiento de capitales para evitar peligrosos éxodos financieros y para velar por

el aprovechamiento adecuado de los recursos escasos y, en el de las transferencias corrientes, para impedir que a través suyo se realicen transferencias ilegales de capital. Conforme al artículo XIV del Acuerdo Monetario de Bretton Woods, se dispone que las restricciones de pagos por mercancías importadas, por fletes y por las demás transacciones corrientes, se reducirán gradualmente en cuanto lo permita la situación del país.

Desde la expedición del decreto 444, hay dos mercados: el de certificados de cambio, libremente negociables, y el de capitales. Para tener derecho a adquirir los primeros, se exige previa licencia de cambio, lo mismo que para girar por el segundo de esos mercados. La tasa de los certificados será la que surgía de la oferta compuesta por los ingresos corrientes y por los recursos que eventualmente venda el Banco de la República y de la demanda que haya autorizado la Oficina de Cambios. Esta tasa podrá oscilar suavemente en una u otra dirección, bajo las presiones graduadas de la demanda, sin derivar a los bruscos sacudimientos que el gobierno de Colombia considera inconvenientes para el país. En cuanto al mercado de capitales, el Banco de la República venderá, las divisas, directamente o por intermedio de los establecimientos de crédito que autorice, a la tasa fijada por la Junta Monetaria, hoy la del \$ 16.30.

La composición de cada uno de los mercados ha sido confiada a la Junta Monetaria con la advertencia de que el pago de importaciones se hará en todo caso por el de certificados. La junta por su parte, ha incluido en el de capitales los giros por utilidades y amortización de inversiones extranjeras los giros correspondientes a servicios, y, modificando la situación anterior, los giros por fletes. Los dos mercados funcionarán independientemente, cada uno en su órbita, pero no se excluye la posibilidad de que algún día se llegue a su unificación, obviamente después de un prolongado proceso en que la moderación de discretas alzas y bajas conduzca a la estabilización de hecho con el auxilio de los controles, primero sobre la demanda inmediata y, más tarde, sobre la demanda futura.

El estatuto constituye avance muy importante en la simplificación del sistema cambiario. De la diversidad de tasas que hasta ahora tuvo el país, realmente difíciles de administrar, se pasa a dos solamente, salvo el régimen especial que por su índole se conserva para la industria del petróleo. Las importaciones quedan situadas en pie de igualdad con los filtros necesarios de los impuestos de aduana y de la licencia o el registro en la Superintendencia de Comercio Exterior.

Los escarmientos de una liberación de importaciones tan extensa como la que existió hasta el 29 de noviembre, así como la crisis cafetera, obligan a obrar, en este aspecto y con cautela y discreción sumas. El decreto 444 establece las categorías de la importación libre, de importación prohibida y de licencia previa. Las listas serán elaboradas y revisadas periódicamente por la Junta de Comercio Exterior, de acuerdo con las circunstancias y con la necesidad de graduar la demanda futura, de restringir los consumos superfluos y de coordinar la política de importaciones con los programas de desarrollo económico y social, todo ello mirando a los supremos intereses de la nación.

Para el fomento de las exportaciones, el estatuto traza un novedoso derrotero, que habrá de tener vasto influjo en la vida colombiana. La creación del fondo de promoción, anexo al Banco de la República, permitirá canalizar nuestro esfuerzo por causas similares a los que han seguido naciones ya hondamente familiarizadas con la complejidad contemporánea de los mercados externos. El fondo podrá descontar letras u otros documentos representativos de los créditos que los exportadores otorguen a los compradores foráneos. Podrá avalar dichos documentos, y en general, dar su garantía para operaciones relacionadas con las exportaciones colombianas. Podrá conceder préstamos para financiación de estudios, para anticipos de fletes, seguros, derechos de aduana y costos de almacenamiento. Podrá comprar y exportar directamente artículos de producción nacional, lo mismo que comprar artículos o servicios extranjeros para facilitar la colocación de mercancías colombianas, celebrar acuerdos sobre intercambio comercial, abrir créditos que los faciliten, y, en resumen, promover por todos los medios el acceso a los mercados externos.

Los exportadores, excepto los de café, cueros de res, petróleo y sus derivados, recibirán un "certificado de abono tributario" por el quince por ciento del valor total del reintegro de divisas que se haga al Banco de la República del producto efectivo de la exportación. Este nuevo sistema depura, fortalece y mejora lo engorroso y disparate de la ley 81 de 1960. Es más directo, más nítido, y, por encima de todo, el beneficio se condiciona indisolublemente al esfuerzo por exportar.

Colombia mira hacia afuera por la abierta ventana de su estatuto de comercio exterior. Entiende lógicamente que todo este conjunto de cauces y estímulos no lograría el éxito ambicionado si no tuviese sólido respaldo en una producción efi-

ciente y suficiente. Cosas hay que no se pueden improvisar. La exportación de carne, por ejemplo, que tan halagüeños horizontes tiene, supone lo que podría denominarse la infraestructura de los mataderos modernos, de los frigoríficos y los transportes refrigerados. En el frente interno, pilar ineludible del frente externo, viene trabajando mi país con orden y método que habrá de capacitarlo en costos y calidades para competir en los mercados internacionales.

A la inversión de capitales extranjeros le reconocemos la indiscutible importancia que reviste para los pueblos en desarrollo. Pero es de lógica elemental que esas inversiones contribuyan efectivamente al aumento de la producción y de las oportunidades de empleo y que se reflejen en saldo positivo para la balanza de pagos. Tal es la finalidad que persigue el estatuto al establecer la calificación previa por los organismos de planeación y al limitar el giro de las utilidades al diez por ciento anual de su valor en moneda extranjera. El porcentaje es ampliamente satisfactorio a la luz del 8% del promedio de depreciación monetaria en Colombia y del 18% de rendimiento normal de las inversiones en moneda nacional. Para proyectos de especial importancia o para las empresas de tardío rendimiento o sujetas a riesgos evidentes, las autoridades de planeación pueden elevar el límite del 10%, que, en el fondo, representa una buena garantía para el inversionista. El mejor presupuesto, en toda iniciativa, es el de un régimen claro, seguro y estable, como el que el estatuto consagra en materia de capitales. Una vez aprobada y efectuada la inversión, se adquiere el derecho para remitir las utilidades reales hasta el límite indicado, a reembolsar el valor del principal si hubiere liquidación total o parcial y a remesar cantidades moderadas por concepto de amortización.

Las peculiares modalidades de las inversiones petroleras han llevado tradicionalmente a someterlas a regímenes especiales. El estatuto aclara muchas de las disposiciones anteriores, llena vacíos y sienta bases propicias para el desarrollo de esta industria. Basta advertir que la tasa de cambio para la importación de capitales con destino a la exploración de yacimientos de hidrocarburos por empresas de servicio se eleva de \$ 7.67 a \$ 16.25.

A la repatriación de capitales colombianos, salidos del país al amparo del mercado libre del dólar, se le dio el incentivo de la amnistía tributaria, circunscribiéndola a aquéllos que, de conformidad con la disposición promulgada el 29 de noviembre, se denunciaron antes del 31 de enero del año en curso. Por la naturaleza de las cosas, dentro del sistema de control de cambios, todas las divisas se concentran en

el Banco de la República, o sea que a él deben venderse esos capitales o aprovechar la opción de adquirir "bonos pro-Colombia", redimibles en diez años y amortizables en moneda nacional a la tasa de cambio que rija en el respectivo mercado al momento de su pago. Pocas operaciones han conocido más satisfactorios resultados en el país que ésta de la repatriación de capitales. Como consecuencia del decreto expedido el 29 de noviembre, se denunciaron sumas muy cuantiosas que ahora se incorporaran a las reservas del Banco de la República o se convertirán en "bonos pro-Colombia".

Estos bonos vienen a cumplir una doble y trascendental misión en favor de los intereses nacionales. Por una parte, facilitan la repatriación del capital mantenido por los compatriotas en el exterior, y, por otra, su producto en dólares se asigna a cancelar deudas de la Federación Nacional de Cafeteros. La obra de saneamiento que en lo fiscal, en lo monetario, en lo económico, viene realizando el gobierno, no excluye este foco modular de la vida colombiana. El retorno de los capitales expatriados se aprovecha así para algo que beneficia a la comunidad entera.

El esbozo muy esquemático del nuevo estatuto cambiario justificará ante ustedes las palabras que se consignan en su artículo primero cuando se habla de que sus objetivos son los de promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario a través de los siguientes medios: a) Fomento y diversificación de las exportaciones; b) Aprovechamiento adecuado de las divisas disponibles; c) Control sobre la demanda de cambio exterior, particularmente para prevenir la fuga de capitales y las operaciones especulativas; d) Estímulo a la inversión de capitales extranjeros en armonía con los intereses de la economía nacional; e) Repatriación de capitales y reglamentación de las inversiones colombianas en el exterior, y f) Logro y mantenimiento de un nivel de reservas suficiente para el manejo normal de los cambios internacionales.

Tal es, en síntesis, el régimen cambiario que ha adoptado Colombia.

LA POLÍTICA FISCAL

No ha vacilado el gobierno de mi país en adelantar una tesonera labor de saneamiento fiscal, y, a la vez, en proveer los recursos necesarios para imprimir nuevo impulso al desarrollo económico y social.

Dentro de este orden de ideas, estableció el gravamen al consumo de la gasolina, a razón de un peso por galón, en forma que elevó su precio en 74%, y destinó su producto, \$ 650 millones, al fondo vial, entidad autónoma puesta bajo la dirección del ministro de Obras Públicas, a la cual se le ha dado el encargo de atender a la construcción, reconstrucción y pavimentación de las carreteras nacionales. Un gravamen como este, que había sido motivo de acaloradas controversias, fue absorbido sin traumatismos no obstante su elevada cuantía, como lo comprueba el hecho de que el costo de la vida no hubiera subido sino 0,5% y 0,4% en los dos meses inmediatamente siguientes.

Con el fondo vial se quiso alcanzar un objetivo económico, el de acelerar la modernización de los sistemas de transporte, y otro de índole social, el de movilizar la mano de obra en ocio forzoso o sin trabajo continuo en las zonas rurales. La agilidad administrativa de que se le dotó, así como su capacidad para contratar por cuenta propia, elimina el viejo escollo de los trámites excesivamente dispendiosos. El fondo vial se encuentra hoy en plena marcha, con presupuesto para 1967 de mil cuarenta y siete millones de pesos, provenientes del gravamen a la gasolina, de aportes del presupuesto nacional y del producto de los peajes.

El 5 de diciembre del mismo año de 1966, se organizó y puso en funcionamiento el sistema de retención en la fuente para el impuesto sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades. El retraso de los recaudos, ya corregido en sus aspectos principales y aconsejaba optar por medidas que corrigieran, en sus orígenes, el crónico problema. Así se hizo, también sin traumatismos, a través de procedimientos extraordinariamente expeditos y sin ocasionar el menor incremento de los engranajes burocráticos. Lo importante, en este caso, era reaclimatar en Colombia un régimen cuyos ensayos anteriores no corrieron con fortuna. La experiencia de los primeros meses no había podido ser más halagüeña. Los contribuyentes se adaptaron al sistema con rápida comprensión, e, inclusive, con simpatía. Los recaudos, por este concepto, tendrán un refuerzo, en 1967, de ciento veinte millones de pesos, y, en los años sucesivos, la retención irá cubriendo nuevos tramos, hasta lograr que el impuesto sobre la renta y sus complementarios se perciban en el mismo año en que se causen.

La mecanización del proceso de los recaudos, la disciplina del personal, el perfeccionamiento de las normas reglamentarias, han asegurado, por su parte, óptimos frutos. El mismo impuesto sobre la renta y complementarios, afectado en el

pretérito por innegables retrasos, ofreció un rendimiento en 1966 superior en 11% al de 1965, vale decir que registró un aumento de doscientos veintiséis mil millones de pesos. A este aspecto de la administración de las rentas le concede el gobierno de mi país lugar de primera jerarquía, por perfecta, avanzada y moderna que sea una legislación, poco se consigue si, en la práctica, se la aplica con desvío o con desgano. Nuestro propósito es el de hacer de los organismos tributarios los cuerpos de elite de que hablara.

Nicholas Kaldor. Paso a paso, hemos ido aproximándonos a una estructura satisfactoria, y, en los comienzos del año en curso, podemos declarar que las tareas de la administración de rentas han superado el vicio de la mora.

En Colombia, donde tenemos en la materia una legislación moderna, no desconocemos, como no se desconoce en el resto del mundo, el morbo de la evasión y del fraude fiscales. Para reprimirlos y cerrarles severamente todos los caminos, hemos pedido al congreso facultades extraordinarias, aprobadas ya por la Cámara de Representantes y ahora al estudio del Senado de la República. Estamos seguros de que, una vez investidos de tales facultades, sera posible al gobierno eliminar este tipo de filtraciones tributarias y robustecer en proporción muy apreciable el producto del impuesto sobre la renta y de sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades.

De otro lado, en el estatuto de cambios internacionales y comercio exterior se estableció un gravamen del 1 1/2% sobre el valor CIF de las importaciones, con destino al Fondo de promoción de exportaciones, y el antiguo diferencial cambiario se trocó en impuesto del 26% sobre la exportación de café. Pero este esfuerzo del país por fortalecer el ahorro público no ha sido insólito sino continuado y persistente. Junto a los nuevos gravámenes, el gobierno autorizó y promovió tarifas costeables para la totalidad de las empresas de servicio público: energía eléctrica, telecomunicaciones, acueductos, etc. El saneamiento financiero no ha omitido ningún ángulo ni su espíritu realista ha dejado de contemplar oportunamente las diversas situaciones.

Digo que el esfuerzo del país por incrementar su ahorro publico ha sido continuado y persistente porque tal es la verdad. En 1963 se creó el impuesto a las ventas y en 1966 se modificaron sus tarifas y sistemas de recaudo. Hoy constituye

un recurso de cerca de setecientos millones de pesos por año. Igualmente en 1963, se elevó el gravamen de timbre y papel sellado en suma que en 1965 representó un ingreso adicional de \$ 65 millones. En 1963 se aumentó en un 30% el impuesto a las sucesiones y donaciones, se decretó un recaudo de diez centavos sobre el consumo de las cervezas y se gravó con un veinte por ciento las apuestas en juegos de suerte y azar. En 1966, nuevos impuestos a los vehículos particulares, a la ganadería y a las ventas, y sucesivos reajustes de los derechos arancelarios traspasaron de la economía privada a la economía pública recursos considerables, sin contar los recursos específicos, entre el 10% y el 20% de recargo al impuesto sobre la renta y sus complementarios de patrimonio y exceso de utilidades.

No obstante lo anterior, el gobierno de Colombia empieza a adelantar, en asociación de los núcleos universitarios, los estudios para una reforma tributaria de conjunto que contemple principalmente redelimitación de los patrimonios de las entidades de derecho público. Porque nos importa, en alto grado, la suerte de los departamentos y municipios, hemos presentado al congreso un proyecto de ley en que se autoriza a éstos a elevar en un dos por mil el impuesto predial, exclusivamente con destino a gastos e inversiones en educación. Y, con el propósito de incrementar sus rentas, se ha elaborado un completo programa para la actualización de los catastros que deben servir, al mismo tiempo, para el cobro del gravamen sobre la propiedad y tener consecuencias jurídicas mientras se unifica lo que a ellos concierne con las tareas del notariado y del registro.

Simultáneamente se ha procurado obrar, con máxima energía, sobre los gastos públicos de funcionamiento. Se ha procurado obrar y se seguirá obrando en este sentido bajo el ojo vigilante de la opinión pública que no se resigna a los nocivos desperdicios. En 1966, los gastos ordinarios se redujeron en \$ 128 millones con relación a lo apropiado en el presupuesto, y, para 1967, el gobierno abraza la esperanza de llevar a cabo una reforma administrativa en grande escala, aboliendo las duplicaciones, refundiendo organismos afines, velando por la eficiencia y poniendo todos los instrumentos oficiales al servicio de los programas de desarrollo económico y social.

La conjunción de todos estos factores explica que en 1966 se hubiera obtenido un superávit fiscal de \$ 103.321.115.25, después de haber absorbido el déficit de \$ 377.879,773.62 del año anterior. De los cuantiosos desequilibrios registrados en 1961, 1962, 1963, 1964 y 1965, causas inocultables de repetidos desbordamientos

inflacionarios, hemos pasado a la ejemplar situación en que el presupuesto público, lejos de ser motivo de perturbaciones monetarias, ha servido, respecto de ellas, a modo de freno y estabilizador. El superávit fiscal de Colombia no es resultado del acaso. Se le buscó con perseverancia, a plena conciencia de los males que se derivaron de los déficit recurrentes. Y, sin detrimento de la línea de conducta de equilibrio, se ha bregado por alcanzar un satisfactorio superávit en cuenta corriente que capacite a la nación para atender a sus inaplazables necesidades de progreso.

El plan de inversiones, que agrupa el 98% de las que realizan los organismos públicos nacionales, implica un aumento, con relación al del año anterior, de 1.800 millones de pesos. En él no hay nada que pudiera calificarse siquiera remotamente de suntuario. Las inversiones se concentran en transportes, en comunicaciones, en energía eléctrica, en adecuación de tierras, en colonización, en crédito supervisado, en almacenamiento y comercialización de los productos agropecuarios, en industrias básicas, en aeropuertos, en educación, en hospitales y puestos de salud, en saneamiento ambiental, y, en general, en todo cuanto pueda contribuir, de manera pronta y eficaz, al mejoramiento económico y social.

LA POLÍTICA DEL AHORRO

Detrás de este plan de inversiones está naturalmente el ahorro público, que, en rigor, no se limita a los gravámenes fiscales. En el pasado se apeló a los bonos de colocación forzosa aun a riesgo de saturar a los grupos que obligatoriamente debían absorberlos. Esta misma circunstancia invita ahora a hacer una pausa, pero no a renunciar a nuevas formas de capitalización, ni a subestimar la urgencia de aprovechar ordenadamente recursos colaterales. Entre ellos el de las reservas del Instituto de Seguros Sociales, aumentadas en trescientos millones de pesos por año, desde cuando asumió hace pocos meses, los riesgos de vejez e invalidez. El gobierno de Colombia proyecta emitir con base en esas reservas adicionales, y en uso de la autorización que el Congreso le otorgó, un bono de valor constante, a través del cual pueda darse impulso a la industria de la construcción y la manufactura de tamaño medio, por conducto del Instituto de Fomento Industrial, y realizar además, un plan hospitalario sin que el Instituto de Seguros Sociales sufra ningún quebranto por causas de eventuales desvalorizaciones monetarias. Será un bono limitado al 70% de esas reservas, que no saldrá al mercado, ni habrá de generalizarse ni de competir con los demás títulos valores. Con los recursos así movilizados, se aspira a cumplir, como en el caso del Fondo Vial, una doble finalidad: la de fomentar la industria de la construcción y de la manufactura y la de abrir nuevas oportunidades

de empleo. Y algo más, acelerar los programas de vivienda y ampliar y dotar la red de hospitales. Pero, como no se trata de un gravamen, se cree indispensable, por la misión del Instituto de Seguros Sociales, proteger la tasa real del ahorro, al mismo tiempo que se le canaliza e imprime vigoroso dinamismo.

El factor limitante de los recursos de cambio exterior ha obligado a mantener prudentemente el flujo del crédito interno, no sea que, por su exceso, se presionen, más allá de lo tolerable, los precios de consumo o la balanza de pagos. El deber de evitar contingencias agudamente inflacionarias invitaba a modificar los sistemas de recoger el ahorro y a darle nuevos atractivos. Tal es la función que habrá de desempeñar, en terrenos concretos, el bono de valor constante. Pero hay otra forma de ahorro: la que representa con sus préstamos el Fondo de inversiones privadas, auténticos anticipos a cuenta de utilidades futuras, que, al producirse, permiten ir recogiendo la deuda y, por consiguiente, capitalizando las empresas. El gobierno de Colombia le concede a este sistema importancia suma y se propone fortalecerlo, lo mismo que al Instituto de Fomento Industrial, promotor de iniciativas patrocinadas por el Estado, coordinador de las que surgen en el ámbito de los negocios particulares, y, además, corporación financiera con la plenitud de sus prerrogativas y responsabilidades.

Si el crédito externo concedido al Fondo de inversiones privadas puede considerarse como un avance a la capitalización, tenemos también en Colombia instituciones paralelas, tales como las que con ese nombre florecen en el radio de influencia de las compañías de seguros, como los fondos mutuos y como las cajas de ahorros, como las cooperativas. Una armazón, en fin, de la cual cabe esperar muchos bienes, tanto más si el capital extranjero se vincula más resueltamente a las tareas del desarrollo económico y social en lugar de tomar la vía fácil de adquirir lo ya hecho o de operar como evasivo “hot money”.

LA POLÍTICA AGRARIA

En cuanto se refiere a la política agropecuaria, mi país ha comprometido sus energías, también en este campo, con el criterio de obtener resultados positivos, tanto en lo económico como en lo social. Producir en cantidad suficiente para el consumo interno y producir para la exportación es su primera meta. Conseguir que ello se haga dentro de una sociedad más igualitaria y justa es su tarea esencial. Los diversos instrumentos que han ido construyéndose se hallan consagrados a esta

ambiciosa tarea de promoción y renovación. La reestructura institucional se propone convertir al ministerio del ramo en la entidad programadora, en la entidad evaluadora, destinada a dirigir la actividad de grandes institutos, cuidadosamente reagrupados: el Instituto Colombiano Agrícola, el Instituto Nacional de Abastecimientos, el Instituto Pecuario, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Instituto de la Reforma Agraria, entre otros.

Nuestra reforma social agraria se caracteriza por querer desarrollar un campesino de alta productividad en tierras planas arables, cuya adjudicación esté precedida de obras de adecuación. Una clase media rural, de alto ingreso, familiarizada con las técnicas contemporáneas y asistida por el crédito supervisado. No es una quimera, no es un sueño lejano. En cinco años, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) ha adquirido 800 predios con una extensión de 1.937.063 hectáreas, así: 73.837 hectáreas por negociación directa, pagando de contado hasta trescientos mil pesos y el resto en bonos con interés anual del 6%; 33.718 hectáreas, por expropiación cuando no ha sido posible el arreglo con los propietarios, y extinciones de dominio decretadas sobre una superficie total de 1.566.647 hectáreas que le han permitido la cesión de 263.861.

Hasta el 31 de diciembre de 1966 había adjudicado a campesinos de escasos recursos 1.668.346 hectáreas, comprendiendo en esta cifra tierras negociadas por el instituto y tierras de propiedad de la nación.

Pero no se había limitado a otorgar tierras y a asentar en ellas a 46.455 familias. En el mismo lapso, concedió 20.157 préstamos, por un valor total de \$ 241 millones. El programa fue financiado, conjuntamente, por el gobierno nacional de Colombia y por la AID con un préstamo de US\$ 18,500.000.00. Igualmente se ha realizado un programa de fomento de cultivos perennes, palma africana, cacao, caucho, coco, cítricos y se ha promovido la organización de cooperativas agropecuarias que cuentan hoy con 7.300 socios y un capital de \$ 6.089.150.

Las obras de adecuación de tierras, las más importantes de cuantas se adelantan en el hemisferio, se extienden a 350.000 hectáreas, actualmente poco menos que al margen de la economía colombiana. Y, sin demora se prosiguen los estudios de lo que podía hacerse en áreas susceptibles de ser incorporadas a una intensiva explotación agrícola.

Por lo demás, merced a los planes de caminos de penetración, de titulación de la propiedad, de asistencia técnica y crédito otorgado por el INCORA, se ha logrado beneficiar a 20,000 familias que se hallan instaladas en zonas de colonización promovidas por él.

Un programa inmediato se ha trazado para elevar la producción, y, desde luego, la productividad en ocho renglones básicos: carne para la exportación, leche, maíz, trigo, papa, arroz, plátano y yuca. El crédito, los precios de sustentación la disponibilidad de facilidades de almacenamiento y comercialización, se conjugaran para sacar airoso este programa, como los otros que viene impulsando el Ministerio de Agricultura. Cito, en primer término, el crédito, porque hemos podido comprobar las excelencias del que se supervisa, sea por la Caja de Crédito Agrario, sea por el Fondo Financiero Agrario, sea por el INCORA. En segundo lugar, los precios de sustentación, porque hemos podido comprobar amargamente las bruscas y, a veces, ruinosas oscilaciones que provoca la intermitencia de buenas y malas cosechas. Y, además, las facilidades de comercialización y almacenamiento, porque no desconocemos la peste de los intermediarios abusivos, ni la perplejidad de los agricultores, en un año favorecidos por la meteorología con abundancia de productos que no saben dónde ni cómo colocar.

LA POLÍTICA EDUCATIVA

¿Qué hace Colombia en materia de educación? Por sobre todo, aprovechar en su integridad las aulas, los equipos, los útiles y el horario de sus maestros.

En algunas zonas del país, el contraste entre la densidad demográfica y la escasez de locales para escuelas llevó a pensar en la posibilidad de emplear el sistema de la doble jornada. Las reglamentaciones de la enseñanza primaria fijaban en 38 horas semanales la tarea escolar para sus cinco grados. El análisis de la capacidad de los niños, como también el tiempo de estudio en otras naciones, demostró que era viable reducir el número de horas a 22 para el primer curso, a 26 para el segundo, a 28 para el tercero y a 31 para el cuarto y para el quinto. Como los maestros están obligados a enseñar 33 horas semanales, les quedaban disponibles las necesarias para crear nuevos grupos escolares. El sistema, aplicable sólo a aquellas escuelas con más de tres grados, elevó automáticamente dichos grupos en 10.000, sin

gasto adicional, o sea que, calculando un promedio de 30 estudiantes por curso, ofreció facilidades educativas a cerca de trescientos mil niños.

Por decreto del 31 de enero de 1967 se autorizó a los gobiernos seccionales a organizar unidades educativas, donde esta integración evitase la duplicación y, sin perjuicio del mantenimiento de los cupos, liberase recursos para ser utilizados en otras zonas necesitadas. El complemento de la educación, poco común en Colombia, ha garantizado, a su turno, el mejor aprovechamiento de aulas, equipos y maestros. De esta suerte, el programa de integración, inspirado en el propósito de difundir popularmente cultura, empieza a cosechar los mejores frutos y cumplir sus fines sin implicar mayores erogaciones fiscales.

En cuanto a la enseñanza secundaria, se aplica igualmente la doble jornada y se le combina con los colegios paralelos y los colegios cooperativos, todo lo cual ha hecho posible recibir a la casi totalidad los niños que, habiendo concluido la enseñanza primaria, aprobaron el respectivo examen de ingreso. En Bogotá, donde se dispone de completas estadísticas, se consiguió que ningún niño viera cerradas las puertas del bachillerato. Y, al establecer en los colegios oficiales una pensión mínima para quienes tuviesen padres con recursos económicos, se ampliaron las bases financieras para atender a aquellos desprovistos de fortuna.

Reconociendo el papel fundamental que corresponde al personal docente, el gobierno de Colombia tomará todas las medidas necesarias para garantizar su correcta formación en las escuelas normales y en las facultades de educación, Proveerá los medios para intensificar el entrenamiento, en servicio activo, de aquellos no idóneos todavía, adoptará normas para acelerar el ingreso de maestros y profesores graduados y fijará metas para la eliminación del personal imprevisto. Fomentará el continuo perfeccionamiento de su docencia para que no le falte el acceso a los últimos conocimientos de su especialidad o de la pedagogía en general. Y expedirá un estatuto que le garantice a ese personal el ingreso por calidades académicas y el ascenso por méritos y condiciones de acuerdo con su rango.

Respecto de la población escolar, se extenderán y mejorarán los servicios de bienestar estudiantil, coordinando e intensificando cuanto se relaciona con la salud y la nutrición. El plan de emergencia, exteriorizado en la doble jornada, si bien ha producido excelentes resultados, demanda complementos inmediatos. La división

de la segunda enseñanza en dos ciclos, uno básico de cuatro años y otro de dos en el cual el alumno se prepare para desempeñarse eficientemente en la industria y la agricultura o el comercio, o para matricularse en los institutos de enseñanza superior, está concebida para aumentar el rendimiento. Pero será menester crear diez y ocho planteles de educación media diversificada, que aumenten los cupos de treinta mil a sesenta mil y se traduzcan en claros beneficios para la juventud y para el país. El proyecto de formación de técnicos agrícolas, presentado al Fondo especial de asistencia para el desarrollo, parte de la base de la formación de 600 colombianos por año. Y, en el plano universitario, se está elaborando un programa de carreras que garantice una mayor integración de las facilidades de la educación superior y una mayor sincronización en la capacitación de profesionales y de técnicos. Por lo pronto, la Universidad Nacional se está transformando, a la luz de los principios educativos modernos, y en todos los institutos de su género se da preferencia a lo que requiere esencialmente el desarrollo económico y social del país. Mención especial merece la obra del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Creado en 1957, se financia con el aporte que le hacen las empresas con capital de \$50.000.00 o más o con diez o más trabajadores, aporte que equivale al 2% de la nómina mensual de salarios. La formación profesional de este instituto comprende todas las modalidades que permitan a una persona adquirir o mejorar los conocimientos necesarios para desempeñar sus trabajos y obtener un más alto nivel de empleo en cualquier actividad económica. Tal formación profesional se imparte, según rezan sus catálogos, a adolescentes y adultos en los sectores agropecuario, industrial y de comercio y servicios, de ejecución y control o supervisión de empresas. Hasta ahora, el SENA ha capacitado, en sus cincuenta y un centros de aprendizaje localizados en diversos lugares del país, a más de 140.000 trabajadores y a cerca de 7.000 supervisores. Adicionalmente, el SENA ha construido un centro de formación textil en Medellín, un centro de formación de confecciones en Pereira, y actualmente organiza los centros de fundición, artes gráficas, construcción naval, pesca y minería. Se proyecta, igualmente, el centro latinoamericano de maquinaria agrícola, en la ciudad de Buga, donde estará funcionando en el próximo mes de mayo. El SENA ha recibido el concurso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Fondo Especial de las Naciones Unidas, y ha firmado convenios bilaterales con la FAO; el CIME, la Federación de Industrias Mecánicas de Francia y la Cámara de Comercio de París. Por su parte, Alemania, Inglaterra, Suiza, Israel, Japón y los Estados Unidos de América le han otorgado su cooperación técnica y financiera. El plan cuatrienal contempla la creación y organización de cuarenta y un nuevos centros para el aprendizaje de jóvenes y formación de adultos en oficios de todas las ramas de la industria, el comercio, los servicios y la

construcción civil; la ejecución del convenio, a nivel nacional, con las Fuerzas Armadas para la capacitación de los soldados bajo banderas, la creación y organización de nuevos centros de formación para el sector rural; la creación y organización de un centro nacional de instructores para los trabajadores independientes o con perspectivas de asociarse en cooperativas u oficios artesanales; la creación y organización de dos centros náuticos para el fomento de la pesca a través del aprendizaje de la mecánica de motores marinos, de la técnica de navegación, de la elaboración y reparación de elementos y utensilios y de sistemas de refrigeración de pescado y demás productos del mar. El programa nacional de promoción popular es probablemente uno de los más ambiciosos. Su operación se efectuará por medio de centros móviles desmontables y adaptables a las condiciones de las masas populares más alejadas de las concentraciones urbanas, subabastecidas o total o parcialmente desatendidas.

Me haría interminable si pretendiera seguir presentando, siquiera fuese a grandes trazos, el cuadro de la Colombia de hoy. No he venido a ofrecer a ustedes un haz de vagas esperanzas sino a hacer el recuento objetivo de programas en marcha. Pero permítaseme que destaque cómo se ha transformado la planeación, partiendo de cada sector para llegar luego a la cima de la pirámide, en contraste con el sistema poco útil de tratar de imponer desde arriba derroteros sin raíces en los organismos a los cuales corresponde la responsabilidad de seguirlos. Permítaseme también relieves las perspectivas de la política de industrialización apoyada por diversos mecanismos, y, ahora muy especialmente por el Instituto de Fomento Industrial, que, como atrás lo anoté, se encargará de movilizar parte del producto de los bonos de valor constante. Permítaseme, igualmente, llamar la atención sobre la política de templanza en precios y salarios que, coordinada con la política monetaria, ha conjurado los desbordamientos inflacionarios.

CONCLUSION

A los treinta y cinco años de haber presentado, en mi calidad de Ministro de Hacienda y Crédito Público, los programas autóctonos de la Administración Lleras Restrepo entonces en marcha, la historia ha tenido oportunidad de analizarlos y emitir juicio inapelable sobre ellos. No fueron, cabe advertirlo, de solo saneamiento y prolongado ajuste para superar la crisis de estrangulamiento exterior, del estilo de algunos que con posterioridad se han conocido, sino de impulso vigoroso y coherente al desarrollo de la economía colombiana, orientándola hacia fuera y procurando su dinamismo, equilibrio y abundancia productiva en el interior.

No poco fue haber empezado a reconstruir las reservas monetarias internacionales, emancipado al país de la larga dependencia del café, abierto el cauce a la multiplicación de las exportaciones en aquellas épocas llamadas menores y ahora no tradicionales (hoy más de la mitad de los totales), colocado duraderamente el crecimiento económico por encima del seis y medio por ciento anual y reducido el alza del costo de la vida al promedio del siete y medio por ciento. Despegue a todas luces promisorio y estimulante.

Más que a mis propias valoraciones quisiera atenerme a las de quienes, como el doctor José Antonio Ocampo, han emitido valiosos conceptos académicos sobre el resultado de tales políticas. En efecto, leamos lo que él ha escrito sobre la materia, tras examinarlas con ojo crítico y rigor profesional. "El año 1967 —afirma— ha sido considerado por todos los analistas como un punto de corte en la historia comercial y cambiaria de Colombia. En este año, el Gobierno, en confrontación con las principales agencias multilaterales y la AID, puso fin al episodio de la liberación que se había iniciado en 1965 bajo fuertes presiones de esas mismas agencias. El Gobierno se negó a devaluar bruscamente el tipo de cambio y, en su lugar, estableció el sistema de minidevaluaciones, acompañado de controles generalizados a las importaciones y a las transacciones cambiarias. Adicionalmente, se dictaron una serie de medidas de promoción de exportaciones..."

"Este paquete de medidas —agrega— allanó el camino al periodo de mayor crecimiento económico y diversificación de exportaciones de la historia colombiana. El auge económico que permitió alcanzar tasas de crecimiento del PIB de seis y medio por ciento hasta 1974, también se apoyó en una abundante y permanente oferta de crédito externo, en el rápido crecimiento del comercio internacional, en las alzas reales de los productos básicos y en una expansión del gasto público financiada con mayores impuestos y con crédito externo. ("Efectos de la liberación y del control de importaciones sobre la industria manufacturera colombiana", 1976-1986. José Antonio Ocampo. "Coyuntura Económica", marzo 1989).

Pieza maestra el decreto 444 de 1967, aunque no aislada ni única, de esa que el mismo doctor José Antonio Ocampo calificara generosamente de "edad de oro" de Colombia en estudio sobre "La Formación de la Economía Moderna, desde 1930", insertó en "La Gran Enciclopedia de Colombia" del Circulo de Lectores, permitió, gracias a sus flexibles previsiones, manejar diversas emergencias sin parar el crecimiento económico. Hasta cuando al rayar la década de los noventa se adoptó la apertura hacia adentro y bien pronto comenzaron los fuertes percances recesivos. En todo caso, demostrada quedó la actitud del país tanto para superar la crisis con ideas y fórmulas propias como para protagonizar un desarrollo acelerado, justo y sostenible.

Capítulo V

LA INTEGRACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO JORGE VALENCIA JARAMILLO

Quiero hacer algunas consideraciones de orden histórico respecto de la necesidad de la Integración, bien a nivel de América Latina, bien a nivel del Grupo Andino. Necesariamente, cuando una hace una presentación de esta clase tiene que hacerla demasiado general y, con frecuencia, deja sin contestar los puntos más interesantes o por lo menos los que más pueden preocupar.

La primera consideración que quisiera hacer respecto de la Integración es la de la necesidad de ella como un factor de desarrollo. Antes de la Segunda Guerra Mundial, si miramos, por ejemplo, 100 años atrás, hubo una serie de procesos de tipo económico que influyeron en el desarrollo de los distintos países. Una de las tesis del siglo XVIII más en boga fue la del liberalismo donde se predicó, especialmente por Inglaterra y después por los Estados Unidos, la necesidad de un comercio mundial sin restricciones. Naturalmente ello era de interés para los países desarrollados, especialmente Inglaterra en ese momento, por cuanto esa tesis, que se presentaba como la tesis académica correcta, ayudaba a su propio desarrollo y muy poco a los países o colonias que existían en ese entonces. Esa tesis entró en decadencia para dar paso a una serie de acuerdos bilaterales que se pactarían también a nivel mundial. Esos acuerdos bilaterales naturalmente tenían un equilibrio de país a país pero dificultaban las relaciones comerciales de los demás. Es decir, eran dos tesis antagónicas: primero, un libre cambio total y, después, un bilateralismo comercial. En la práctica no se comerciaba sino entre aquellos países que tenían acuerdos bilaterales. Después, como una forma de perfeccionamiento de ese sistema, surgió la cooperación económica industrial y, alrededor de 1948, se crearon el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, el Fondo Monetario Internacional y, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que hoy se conoce más como el

Banco Mundial. Sin embargo, podríamos, para no abandonarnos en una serie de teorías o de historia económica, venirnos a un período más reciente y analizar la situación después de la Segunda Guerra Mundial y llegar así a la necesidad de la integración de la América Latina.

Pasada la Segunda Guerra los problemas económicos adquieren una importancia capital; los distintos países empiezan a buscar la forma de agruparse por regiones. No obstante, la necesidad no es la misma. La mejor ilustración es la de la Comunidad Económica Europea o Mercado Común Europeo, donde se busca fundamentalmente un desarrollo económico y la integración, como factor político de poder, no era tan transcendental. Ahora, en estos momentos, ya ese factor político adquirió una importancia capital ya que los países de la Comunidad se desarrollaron altamente. Evidentemente todavía no significa un factor de equilibrio político entre las dos naciones continentales que son los Estados Unidos y la Unión Soviética. Cuando ellos iniciaron su programa de integración en el Tratado de Roma, en 1958, lo hicieron básicamente, repito, como una forma de adquirir un desarrollo económico mayor del que tenían en ese momento y, sobre todo, considerando la situación en la cual habían quedado después de la Segunda Guerra Mundial. Para los países en desarrollo la necesidad de una integración económica tenía o tiene, como elemento fundamental, el de adquirir un poder político que les permita negociar con fuerza, con argumentos de tipo comercial mucho mayores de los que tienen individualmente. Esto lo podemos observar en América Latina en comparación con el caso europeo. Es evidente, por ejemplo, que el poder de negociación de Alemania Federal o de Francia o de Italia es completamente distinto al poder de negociación de Colombia o de la Argentina. De manera que esta necesidad política es uno de los elementos fundamentales en la búsqueda de la integración. Preocupados con esa necesidad de integrarnos, y observando detenidamente lo que se estaba haciendo en Europa, empezó a discutirse por allá en 1955 en América Latina, especialmente por el Comité de Comercio de la CEPAL, la necesidad de crear un tipo de mercado común o comunidad económica a nivel latinoamericano. Este Comité de Comercio hizo varios estudios tendientes a definir cuál era la actitud de los gobiernos o de los países en esa fecha. La conclusión a la cual se llegó era la de que los grados de desarrollo en América eran dispares. Pero que, haciendo un promedio muy general, había tres grados de desarrollo: los países menores, en los cuales se clasificaba generalmente América Central, Ecuador, Bolivia y Paraguay; los países de un desarrollo medio, representados por Venezuela, Colombia, Perú, Chile y Uruguay; y los países más

desarrollados que se mantienen en ese nivel y son Argentina, Brasil y México. Entonces, a través de varios y diversos mecanismos, se buscaba la forma de darles participación proporcional a esos grupos de países. A pesar de ello, por razones especialmente de tipo político, cuando se llegó a la firma del tratado de Montevideo en febrero de 1960, sólo se hizo la clasificación global en dos sectores: los países de menor desarrollo económico relativo y los demás. De manera que esa distinción básica que se había hecho en los estudios de las tres categorías de países no se mantuvo y significó que a países como a Venezuela, Colombia, Perú, Chile se les colocó en un nivel distinto del de Argentina, Brasil y México, lo que evidentemente fue un error que se reflejó en el avance de la Zona Libre Comercio, en las corrientes de comercio que se crearon entre los países miembros, y en la actitud que finalmente tomaron o asumieron los países de mercado intermedio hasta llegar a crear lo que hoy es el Grupo Andino.

Brevemente quisiera mencionar que uno de los problemas graves con los cuales se encontraban los países miembros y se encuentran dentro de este programa de desarrollo es el estrangulamiento de su sector externo. Esa palabra, un poco rebuscada, el estrangulamiento, significa muy sencillamente que la mayoría de los países exportaban y exportan menos de lo que necesitan para poder satisfacer sus necesidades de importación. Es decir, que el volumen de dólares que reciben es inferior al volumen de dólares que necesitan para importar todos los bienes necesarios para su desarrollo. De ahí que la mayoría de los países tengan que acudir a empréstitos externos que con el tiempo se han ido convirtiendo en una de las cargas financieras más difíciles para su propio crecimiento. En el caso de Colombia, por ejemplo, nosotros tenemos que destinar de nuestro total de exportaciones más o menos un 15% para el servicio de la deuda externa. Otros países tienen que cubrir porcentajes mayores, el 20, el 30 y hasta el 40%. Cuando un país tiene que apropiarse cantidades de un 20% y más para cubrir su deuda externa, queda colocado en una situación difícil de balanza de pagos.

Como estos países no tienen otra alternativa, se ven obligados a apelar al endeudamiento externo. Por eso se hacía y se hace cada vez más necesaria la búsqueda de un tipo de integración que permitiera la industrialización interna y, al mismo tiempo, la exportación dentro de los países miembros acudiendo a varios sistemas que ofrece la integración y que muy brevemente voy a explicar más adelante.

Otro de los problemas graves que se observa en latinoamérica, y que cada día adquiere una importancia mayor, hasta crear Conciencia dentro de los países

miembros y dentro, digamos, del público en general, es que estos países, a pesar de su industrialización y de que van adquiriendo algún desarrollo de tipo empresarial, están cambiando lo que anteriormente se consideró como un coloniaje político por lo que hoy llamaríamos un coloniaje tecnológico. No hay capacidad en nuestros países para hacer inversiones lo suficientemente importantes que permitan desarrollar una tecnología independiente y propia. Se es prisionero casi totalmente de la tecnología extranjera, y esa dependencia implica normalmente un flujo de compras amarradas a los países industrializados, además de un flujo importante de fondos por “know-how”, regalías y, en muchos casos, utilidades. Esta es una situación grave porque si no se busca un tipo de integración acelerada, los mercados locales o nacionales no permitirán en ningún caso el establecimiento de industrias lo suficientemente grandes para obtener economías de escala en su producción, ni naturalmente, mucho menos, industrias que dispongan de los recursos suficientes, para hacer investigación propia y descubrir una tecnología independiente. Esto es bastante evidente en el momento de desarrollo en el cual nos encontramos nosotros. Debemos, casi que por la fuerza, unirnos a compañías americanas o a compañías europeas o japonesas; hacer sociedades conjuntas y recibir su tecnología pagando, claro está, por ella. Esto no implica naturalmente que esas compañías no estén haciendo utilidades dentro del país y las estén remesando. Lo hacen, pero además de que nos cobran esa tecnología —que casi nunca es la última—, nos transfieren la etapa anterior, el proceso tecnológico que ya está en decadencia dentro de esos países. Ello representa, con frecuencia, un costo adicional porque, evidentemente, la última tecnología es la que normalmente arroja la mayor productividad. Es una especie de trampa indirecta que aumenta nuestros costos.

En general la Integración, como se puede observar, tiene muchos aspectos que considerar. Tiene aspectos de tipo económico, aspectos de tipo político, aspectos sociales, aspectos jurídicos. Hay que ver la dificultad que implican, por ejemplo, las sociedades multinacionales; el factor de la doble tributación que demanda esquemas jurídicos completamente diferentes a los que existen hoy dentro de nuestros países. Y, naturalmente, el acrecimiento e identificación cultural de nuestros pueblos, del cual, por brevedad, sólo hago mención, aunque sé que es un factor importante.

Dentro de los elementos principales de la Integración, y que deben manifestarse en todos los acuerdos, quiero mencionar los siguientes:

El primero, la eliminación de las barreras económicas; el segundo, una amortización de las políticas nacionales, especialmente las de carácter económico; el tercero es una transferencia de la competencia estatal en materia de integración a un órgano supranacional o comunitario. Estos aspectos van en un orden creciente de dificultad, es decir, la eliminación de barreras es lo primero que se acepta dentro de un esquema de integración; después se pasa a una etapa más difícil que es la armonización de las políticas y, finalmente, el que los países acepten la transferencia de una soberanía a una competencia externa. Para oponerse a ella se apela a la demagogia diciendo que el interés de un país está por encima de cualquier cosa para que se le ceda a un órgano supranacional o comunitario.

Dentro de los esquemas generales se ha hablado también de la integración fronteriza, de las preferencias aduaneras o uniones aduaneras, de las áreas de libre comercio, de un mercado común y de una comunidad económica total o una integración económica total.

La integración fronteriza se caracteriza por la formación de un área entre dos o más países dentro de la cual se suprimen paulatinamente las trabas aduaneras y de otra índole al comercio recíproco. La integración fronteriza en el caso de Colombia se presenta especialmente con Venezuela y Ecuador sin un gran desarrollo hasta este momento. Se han hecho esfuerzos pero la verdad es que todavía no se ha logrado lo que debiera ser en el desarrollo económico de esas zonas. ¿Por qué? Porque hay muchas interferencias, generalmente de orden político y, además, porque tales integraciones a veces dificultan otros tipos de integración más generales, como sería una zona aduanera o una zona de libre comercio o esa mezcla de mercado común y de integración económica total que es el Grupo Andino.

La unión aduanera tiene como diferencia fundamental con la integración fronteriza el que además de liberar de trabas al comercio, busca el establecimiento de un arancel externo común, o sea que dos o más países determinan que su arancel externo va a ser igual ante terceros. Si la importación de vasos, por ejemplo, en Colombia tiene un gravamen de 20% y en el Ecuador de 30%, y conviene hacer una unión aduanera y establecer un arancel externo común, pueden convenir que el gravamen a la importación de vasos será de 30% en ambos países, cuando esos vasos tengan como origen un país distinto; dentro de ellos se irá a una eliminación completa hasta que el gravamen sea cero; así que si los vasos se exportan de Colombia al Ecuador o viceversa no pagan derechos arancelarios.

El mercado común, como anoté anteriormente, comprende la libre circulación de los bienes, de todos los factores de producción, de las personas, del capital y de los servicios. Esta es una etapa más avanzada de integración. Es la que tiene en este momento la Comunidad Económica Europea, donde, además, existe un órgano comunitario que busca la integración política a través de un Parlamento para alcanzar así la verdadera unidad.

LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

El proceso de desarrollo latinoamericano se caracteriza por su lentitud, inestabilidad y debilidad crónica. Las causas de estos fenómenos son diferentes.

La industrialización de América Latina se inició a través de la sustitución de importaciones, la cual se realizó a costos muy altos, debido a la alta protección arancelaria y, como consecuencia de ella, los bajos niveles de eficiencia, los que, sumados a la estrechez de los mercados nacionales, llevaron a afrontar situaciones de casi ninguna posibilidad de competencia en el mercado mundial. En lo fundamental no ha habido diversificación en las exportaciones y éstas siguen dependiendo principalmente de los productos primarios,

El resultado general ha sido mayores importaciones con menor capacidad de pago y, como consecuencia inevitable, un desequilibrio en la balanza de pagos y procesos inflacionarios que azotan las economías de todos los países latinoamericanos. Esta situación se ha tratado de resolver transitoriamente a través del financiamiento externo; sin embargo, éste nunca ha logrado compensar las pérdidas originadas en el deterioro de los términos de intercambio.

LA INTEGRACIÓN, INSTRUMENTO DEL DESARROLLO

De lo expuesto resulta con claridad que América Latina, para alcanzar su desarrollo, requiere en forma ineludible ampliar sus mercados y romper el estrangulamiento de su sector externo. Para superar dicha deficiencia es necesario aumentar rápidamente la producción industrial, diversificar sus exportaciones, incrementar su comercio, aumentar su capacidad de pago y en definitiva incorporarse a las técnicas de la industrialización moderna. Pero un proceso como éste no puede llevarse a cabo con una política industrial limitada a los estrechos marcos nacionales. Es difícil imaginar a algún país latino-

americano, excepción hecha del Brasil, que por sí sólo pueda enfrentarse a los países industrializados. Es casi una utopía. La comprensión de esta realidad elemental es la que nos hace ver en la integración el instrumento fundamental del desarrollo.

LA INTEGRACIÓN COMO FACTOR SOCIAL Y CULTURAL

La influencia de un proceso de integración es también muy importante en otros campos. El desarrollo social no puede encararse exclusivamente desde un punto de vista económico. La integración social es un proceso en virtud del cual la comunidad logra percibir los problemas en forma armónica y participa responsable y efectivamente en la solución de los mismos. Integración social y económica, integración regional y nacional, resultan así ser procesos complementarios.

La integración, entendida como un proceso de cambios, produce por resultado una transformación de las estructuras tradicionales en todos los campos de actividad; sus efectos generan una serie de fenómenos que se traducen en una mayor expansión económica.

La integración es pues un fenómeno de muchísimos aspectos.

EL GRUPO ANDINO

Constituye difícil tarea la de intentar efectuar un balance de los logros y de las frustraciones del Grupo Andino, en estos años de vida. Se podría suponer que para quienes estuvimos comprometidos desde el nacimiento o desde la creación del Acuerdo de Cartagena sería relativamente sencillo ejecutar dicho trabajo. Nada más lejos de la realidad. Quien mucho se ha comprometido - y nosotros lo hicimos en grado sumo - mucho espera y, en ocasiones, ya no sabe si lo que se ha conseguido o lo que sigue incompleto o irrealizado corresponde a la letra o al espíritu del mismo Grupo Andino. No se nos puede pedir entonces que analicemos el tema con demasiada frialdad. Aun cuando ofrezcamos nuestra mejor y más clara visión, seguiremos siendo subjetivos. Sin embargo, por delante de todo, subsiste una buena fe y una mística que, en no pocas ocasiones, nos ayudaron a sortear oscuras y abstrusas encrucijadas.

Sería demasiado largo relatar ahora todos los antecedentes que influyeron en la creación del Acuerdo de Cartagena. Y, además, no es ese el fin que persiguen estas líneas. Recordemos sólo cómo el proceso de creación de una zona de libre

comercio, concebido en el Tratado de Montevideo, no operaba sino en favor de los tres países desarrollados de la zona, es decir, Argentina, Brasil y México. Ellos eran los centros poderosos y su mayor avance industrial y comercial les permitía, invariablemente, aprovecharse de las desgravaciones obtenidas dentro del proceso de negociaciones. Las ventajas otorgadas teóricamente a los países de menor desarrollo fueron siempre ventajas pírricas que sólo contribuyeron a acentuar los desequilibrios existentes y a crear un sentimiento de frustración en los países desfavorecidos. Las múltiples y patéticas innovaciones que hicimos al “principio de reciprocidad”, contemplado como un mecanismo justiciero dentro del tratado, recibieron declaraciones y aplausos en las reuniones plenarias seguidas después de una dureza pétrea. Allí sólo se aplicaba la ley del talión: ojo por ojo y diente por diente. No existió nunca un verdadero deseo o un propósito de avanzar conjuntamente, de obtener beneficios que sirvieran a todos. Cuando en una negociación salía perjudicado un país, el otro consideraba que, por su inteligencia, había realizado una proeza. Tal estado de cosas no podía durar. La integración, al igual que sucede con casi todas las cosas de la vida, o es buena para el conjunto de los participantes o termina por fracasar. Esto fue lo que nos sucedió en la ALALC. Pero mitigemos el concepto y seamos más ecuanímenes. La ALALC no se ha terminado. Ha entrado a un estado letárgico a través de la ALADI. Pero, sólo el éxito del Grupo Andino podrá otra vez despertarla.

De una situación como ésta, brevemente descrita, partimos hacia la creación de algo nuevo, de algo que debía corregir los defectos y vacíos del Tratado de Montevideo. Creíamos que nuestra obligación era diseñar, dentro de la medida de lo posible, un proceso que fuera realmente benéfico para todos y, de manera muy especial para los dos países menos desarrollados: Bolivia y Ecuador. Queríamos demostrar, con los hechos, que nuestras palabras no eran vanas y que no repetiríamos los errores y las injusticias de la ALALC. Juzgamos ahora que nos sobraba imaginación y que nunca resultó más cierto aquel viejo aforismo de que la fe mueve montañas.

De toda esta conjunción de hechos, de experiencias, de necesidades, de voluntad política nació el Grupo Andino. Y no nació como una copia o una simple imitación de lo que se estaba creando o ejecutando en otros lugares del mundo.

Nació con su propia identidad, tan distinto a los demás que podría afirmarse que no existía en el mundo una experiencia similar. Ya anotamos cómo nos desbordaba el entusiasmo. desde un principio quisimos llegar a una Comunidad Económica

total. Las Mismas negociaciones, que reflejaban la realidad económica y política de cada país, nos hicieron retroceder en algunos campos. De allí que concluimos con un esquema de integración que no encuadraba en ninguno de los moldes clásicos o en los catálogos de los distintos autores. Eso es lo que tenemos hoy: un Acuerdo original pero extraordinariamente complejo. Que por lo mismo exige la comunión de varias actitudes: la decisión y la voluntad de los gobernantes. Y la paciencia y la precisión matemática de todos los técnicos, bien que ellos sean de los propios países miembros o bien que pertenezcan al personal de la Junta.

El Acuerdo, en su artículo primero, define claramente cuáles son sus objetivos: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros y acelerar su incremento mediante la integración económica. Luego, en su artículo segundo, precisa qué se entiende por desarrollo equilibrado y armónico, afirmando que él debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, de modo que se reduzcan las diferencias existentes entre los distintos socios del Pacto. Todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento en el nivel de vida de sus pueblos. Pues bien, recorrido hasta ahora una buena parte del camino, debemos intentar un balance de sus frutos y preguntarnos hasta qué punto se han cumplido sus objetivos y en el caso de que parte de ellos no se hayan alcanzado, por qué esto ha sido así. Al ejecutar dicho análisis será preciso, igualmente, revisar los mecanismos que se previeron para su consecución y saber hasta qué extensión han podido ellos desarrollarse.

Materializar en qué grado el Grupo Andino ha promovido un desarrollo equilibrado y armónico de los distintos países es extremadamente difícil de establecer, sobre todo a estas alturas del proceso, cuando algunas de las variables principales o no han podido todavía ejecutarse o se está apenas en el proceso de su estudio y negociación. Por lo tanto, debemos intentar una respuesta a los interrogantes presentados, revisando las medidas tomadas en los diferentes campos previstos en el Acuerdo. Veamos.

LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS

El Acuerdo de Cartagena contempla tres mecanismos básicos de integración: el Programa de Liberación para crear un mercado ampliado, la Programación Industrial y la Armonización de Políticas Económicas.

Dentro del programa de Liberación se previó la adopción de un arancel externo común. No obstante, las divergencias entre los países respecto a los niveles que se deben alcanzar en definitiva ha complicado las negociaciones orientadas a determinar el citado arancel. Se ha tomado un tiempo mucho más largo del previsto y es ya evidente que no pudo materializarse ni siquiera el Arancel Externo Mínimo Común antes del 31 de diciembre de 1980. La adopción del arancel ha traído consecuencias negativas en el desarrollo del intercambio subregional, el cual queda sometido a la competencia externa en condiciones inciertas.

El tema del arancel tiene cada día más importancia si se tiene en cuenta que la liberación del intercambio entre los países miembros ha alcanzado un grado muy significativo. Las importaciones desde el Ecuador y Bolivia están prácticamente liberadas en su totalidad por los otros países del Acuerdo. Entre tanto, el proceso de desgravación entre estos tres de acerca a su fase final. No es posible olvidar, sin embargo, que los tres países aplican todavía listas de excepción que incluyen muchísimos productos y que durante la vida del Acuerdo se han presentado innumerables incumplimientos que han dificultado en extremo el perfeccionamiento del programa de liberación y del mercado ampliado.

A pesar de tantos incumplimientos, el intercambio comercial ha tenido un desarrollo acelerado. Recordemos que en el año de 1970, uno después de la suscripción del Acuerdo, el intercambio alcanzaba sólo 111 millones de dólares. Hoy día sobrepasa los mil millones de dólares. Habría que agregar, además, que de este comercio la parte substancial corresponde a lo negociado entre los países (cerca del 80%). En la ALALC apenas si llegó a sobrepasar el 40%.

Dentro de este intercambio debe también relevarse la participación de los productos industriales que representan más de 50% del total. En cambio, los productos industriales de exportación a terceros países apenas si llegan a un 7% del total de sus exportaciones. Debe entonces anotarse, como un hecho muy destacado, el de la diversificación del intercambio dentro de la subregión, con la incorporación continua de productos no tradicionales.

La Programación Industrial, que es uno de los instrumentos fundamentales dentro del Acuerdo, ha experimentado hasta ahora muchas dificultades. Tres son los programas aprobados: el metalmecánico, el petroquímico y el automotriz.

Los países han mostrado en general mucha reticencia en la negociación y en la ejecución de estos programas en vista del monto de las inversiones y de la incertidumbre que hay respecto a la estabilidad misma de los mercados.

Los plazos previstos para la programación han tenido que ser prorrogados varias veces y a la fecha hay todavía seis programas sin aprobar (el siderúrgico, el de fertilizantes, el químico, el farmacéutico, el eléctrico y el de telecomunicaciones). De todos ellos sólo el siderúrgico ha sido presentado oficialmente a los gobiernos.

Puede decirse, con conocimiento de causa, que los resultados obtenidos hasta ahora en la programación industrial han quedado muy por debajo de las expectativas originales. De allí que se entienda la presión que se ejerce para ampliar el Programa General de Liberación y para diseñar un mecanismo, en el campo industrial, que pueda reemplazar con éxito o perfeccionar la programación a que hemos hecho referencia.

Del Régimen Común a los Capitales Extranjeros podría decirse que, contra todas sus críticas iniciales, dicho régimen no disminuyó el interés de los inversionistas extranjeros por las ventajas que representan el mercado ampliado y que el monto mismo de las inversiones desvirtúa cualquier crítica en contrario. Sería necesario, sin embargo, que el régimen se perfeccionara adoptando un reglamento común, pues es claro que la falta de este reglamento ha llevado a diversas interpretaciones.

Es también necesario anotar que a estas alturas del proceso se considera necesario armonizar políticas relacionadas con el comercio exterior, con la promoción de exportaciones, la política cambiaria y las exenciones arancelarias.

SECTOR AGROPECUARIO

El comportamiento de este sector, que no tuvo una reglamentación amplia dentro del acuerdo, ha sido relativamente satisfactorio y existe un convencimiento de que podría aumentar substancialmente dado el interés de todos los países sobre el particular. Conociendo bien el hecho de que la mayoría de los productos del sector gozan de liberación comercial, tendría más sentido avanzar hacia una política agraria común formulando planes indicativos para el sector y emprendiendo proyectos conjuntos de fomento e intercambio agropecuario.

No puede olvidarse, claro está, que este sector se integra más lentamente que el industrial y el comercial dada la complejidad y la tradición cultural de quienes se dedican a las actividades del agro. De todas maneras, consideramos positivo lo que se ha hecho hasta la fecha y un impulso mayor seguramente daría muchos más frutos en este campo.

TRIBUNAL ANDINO DE JUSTICIA

Después de muchos años de estudios y negociaciones se aprobó la creación del Tribunal Andino de Justicia, primera institución con poderes verdaderamente supranacionales. Es casi innecesario resaltar la importancia de este órgano, puesto que interpretaría las normas jurídicas andinas y fiscalizaría los muchos incumplimientos que hasta ahora se han presentado en el proceso de integración. Lamentablemente, por distintas razones, especialmente de orden constitucional, Venezuela no le ha dado la aprobación correspondiente a este tribunal. Consideramos que hasta tanto no entre en pleno funcionamiento el Tribunal, no será posible que el Grupo Andino recuerde la dinámica perdida durante los últimos años. Aún más, nos atreveríamos a pensar que si el Tribunal no tiene pronta vigencia, será muy difícil que el Acuerdo de Cartagena alcance plenamente sus objetivos y que el desaliento y el desánimo que hoy se presenta en el sector privado, y en parte de los mismos gobiernos, se generalicen y lleguen a causar la propia disolución del Pacto Andino. Nada sería más lamentable pues no ha habido en la historia de América Latina un esfuerzo de integración más importante que el Andino. Una frustración en este campo tendría consecuencias irreparables.

Capítulo VI

LAS CUATRO ESTRATEGIAS 1971 – 1974

HOMERO CUEVAS

I. ANTECEDENTES DEL PLAN

Como es bien sabido, el verdadero antecedente teórico y político (me refiero a la política económica) del Plan de las Cuatro Estrategias fue la propuesta de plan conocida como Operación Colombia, presentado por el profesor Curie en 1961 al gobierno nacional y que, aunque no fue finalmente acogida por éste, tuvo hondas repercusiones en todos los niveles de la vida intelectual del país y aún “una ligera pero no conocida influencia sobre la versión final del Plan Oficial”, acogido en ese año por el gobierno, como el propio autor de la Operación Colombiana lo ha reseñado.¹

El Plan Oficial de 1961 fue el Plan Cuatrienal, luego convertido rápidamente en Plan Decenal para adecuarlo a los recuerdos acogidos en la reunión de Punta del Este de ese mismo año. Como la Operación Colombia constituía una alternativa teórica y práctica contradictoria con tal Plan Oficial, un breve contraste es indispensable para arrojar luz sobre la naturaleza de la primera y, por ende, sobre la naturaleza del Plan de las Cuatro Estrategias.

El Plan Decenal se fundamentaba en las teorías y técnicas de programación de la CEPAL. En síntesis, fijaba una meta de crecimiento del PIB, en este caso del

¹ Currie L., Ensayos sobre Planeación, Ediciones Tercer Mundo, 2a. edic., pág. 34

5.6% anual; calculadas las relaciones capital-producto de la economía, determinaba los requerimientos de ahorro e inversión para alcanzar tal crecimiento; y, dados los coeficientes del requerido componente importado de esta inversión, determinaba los requerimientos de importaciones que, junto con unas proyecciones de exportaciones, conducían a una cifra final sobre los requerimientos de financiamiento externo. Para sintetizar aún más, se estaba ante la presencia del conocido modelo de las dos brechas: la brecha interna del ahorro y la brecha externa de la balanza de pagos, dentro del también famoso contexto del proceso de sustitución de importaciones.

La Operación Colombia no sólo cuestionaba los supuestos fundamentales de este modelo sino que difería en la filosofía misma del planteamiento del problema. Para empezar, planteaba que crecimiento y desarrollo no eran la misma cosa, aunque exista una relación entre los dos, y que el verdadero problema era el desarrollo siendo el crecimiento sólo un proceso para alcanzar objetivos y no el objetivo en sí mismo. Más específicamente, planteaba que los problemas básicos a resolver eran el extremado grado de pobreza de la gran mayoría de la población, los bajos niveles de educación y salud, la baja productividad en muchas actividades económicas, el desempleo abierto o disfrazado y la inadecuada asignación de algunos recursos productivos. Que la solución de estos problemas fundamentales daría como resultado una determinada tasa de crecimiento mientras que la proposición inversa no era válida, es decir, una tasa de crecimiento en sí misma no sería capaz de garantizar la solución de los problemas mencionados por cuanto ella podría ir acompañada de una peor distribución del ingreso, de una perpetuación de las ineficiencias, de un extremado endeudamiento externo, de mayor desempleo abierto o disfrazado y, sobre todo, de ningún mejoramiento para los sectores de la economía y la población que, según la Operación Colombia, constituían el problema estratégico del desarrollo: en el sector rural.

En segundo lugar, la Operación Colombia no aceptaba el supuesto de que existe una relación determinada y prácticamente exclusiva entre la inversión (o el stock de capital) y el volumen del producto y el empleo, ni entre los últimos y los requerimientos de importaciones, como explícitamente suponían el modelo de las dos brechas de la CEPAL y el Plan Decenal de Desarrollo. Por el contrario, toda la estrategia de la Operación Colombia se centraba en el hecho de que, a través de un cambio inducido en la composición de la demanda, es posible cambiar la composición del producto nacional, haciendo que los sectores con más bajas

relaciones capital-producto y con menores coeficientes de componente importado tengan mayor peso relativo que antes y, por consiguiente, haciendo que las relaciones capital-producto y de componente importado se vuelvan menores para la economía en su conjunto. El mayor uso de la capacidad instalada de la industria, que se suponía subutilizada en algún grado importante, a través de una mayor demanda efectiva también contribuiría a tales efectos.

Considero importante subrayar, debido a críticas erróneas de diferentes vertientes, que estos efectos sobre las relaciones de componente importado y capital-producto global de la economía serían logrados, de acuerdo a la Operación Colombia, a través de un cambio en la composición sectorial de la demanda y el producto global y no a través de un cambio en la tecnología de cada industria, proposición ésta última bastante utópica pero que en ningún momento parece formulada en la Operación Colombia.

Y, finalmente, aunque existen muchos otros puntos secundarios de contraste derivados de los anteriores, en términos de la Operación Colombia es imposible el desarrollo a menos que se logre un incremento substancial de la productividad y el ingreso per cápita de los productores agropecuarios, no sólo porque en el momento de formularse tal propuesta la población rural, que depende de dicha actividad, constituía la mitad más pobre de la población colombiana, sino porque sin este requisito el crecimiento real de la productividad media de la economía en su conjunto sería inferior a su crecimiento real del ingreso per cápita del país, tal como hoy en día lo miden las cuentas nacionales, sería muy inferior a su crecimiento potencial. Y porque sin tal requisito el mismo mercado interno por productos industriales sería demasiado estrecho, obstaculizando en esa forma el desarrollo del sector urbano.

Ahora bien, con una tasa de crecimiento de la demanda por productos agropecuarios inferior a la tasa de crecimiento del ingreso global, y con cambios relativos muy pequeños en las cantidades demandadas ante cambios substanciales en los precios,² todo intento de acelerar la productividad del sector agropecuario aumentando simultáneamente el número de trabajadores empleados en el mismo, y aún sin reducir dicho número, se convertiría meramente en un exceso de oferta sobre demanda que deprimiría los precios y reduciría aún más el ingreso per cápita

² Es decir, utilizado el lenguaje de los economistas, con elasticidades ingreso y precio de la demanda inferiores a la unidad.

del sector rural durante un lapso breve o prolongado dependiendo de la rapidez con que este desnivel adicional de ingresos actúe como factor de expulsión de la fuerza de trabajo. Por esta razón, el objetivo de acelerar el crecimiento de la productividad agropecuaria y de elevar substancialmente el ingreso per cápita del sector rural sin ocasionar mayor desempleo urbano, no podría ser alcanzado sin la creación de un vasto número de empleos urbanos. De aquí surge la necesidad de cuestionar los supuestos implícitos del Plan Decenal y del modelo de la CEPAL, pues partiendo del principio de que las relaciones capital-producto y de componente importado para toda la economía son datos no manipulables por la política económica, la creación de estos empleos urbanos sería imposible dados los niveles corrientes de acumulación de capital y de ingreso de moneda extranjera. Es de esa forma como un cambio inducido en la composición de la demanda y del producto global llega a constituir en la Operación Colombia un elemento imprescindible no solo para alcanzar los objetivos de la política agraria sino los objetivos generales del desarrollo en términos de dicho plan.

Por el contrario, a partir de los supuestos implícitos del modelo de la CEPAL o del Plan Decenal de unos coeficientes fijos de capital-producto y de requerimientos de importaciones, elevar la productividad del sector agropecuario conduciría a un mayor desempleo urbano y, por esta razón, este objetivo es omitido o tratado inconsistentemente dentro de dicho marco de referencia. Generalmente éste trata el problema agrario en términos de redistribución de la propiedad de la tierra, en términos de la ampliación de la frontera agrícola y en términos de ciertas mejoras técnicas marginales que no impliquen mecanización de la agricultura o alzas bruscas de su productividad. Sin embargo, este objetivo de mantener una baja productividad de la agricultura casi nunca es reconocido explícitamente, procurando presentar una versión inconsistente en sentido contrario y, como el autor de la Operación Colombia señala, aunque la distribución de la propiedad de la tierra agrícola no está necesariamente opuesta al incremento de la productividad, ella por sí misma, sin resolver el problema del exceso económico de población rural, deja sin solución el problema fundamental de los bajos ingresos rurales y de la discrepancia entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita y la tasa potencial.

Otra interesante implicación derivada de los dos marcos de referencia anteriores era la siguiente: Dado que las tasas de fecundidad son mayores en las áreas rurales que en las urbanas, del marco del Plan Decenal y de la CEPAL, que como

objetivo implícito tenía un freno a la migración campo-ciudad, se deriva que la reducción en la tasa de crecimiento demográfico tenía que ser alcanzada por medios artificiales, es decir, por medio de los programas de control de la natalidad, tan en boga en el decenio del 60. En contraste, puesto que la Operación Colombia proponía no sólo permitir sino mejorar la movilidad económica de la fuerza de trabajo excedente del campo hacia las ciudades, dentro de este marco se esperaba que la reducción en la tasa de crecimiento demográfico fuese un resultado natural del proceso de desarrollo.

Durante la segunda mitad de los años sesentas estos dos modelos siguieron perfeccionándose y debatiéndose como alternativas de la planeación en Colombia. Así, en 1966 se publicó en inglés “Desarrollo Económico Acelerado” del profesor Curie cuya traducción española apareció en 1968, en donde presenta su “Plan de Rompimiento Aplicado a Colombia”, y para mediados de 1970 fue entregado al Presidente de la República el informe “Hacia el Pleno Empleo” preparado por una misión de expertos internacionales organizada por la OIT y cuya bases venía trabajando con alguna antelación el Departamento Nacional de Planeación.

Me he tomado la libertad de presentar el informe de la misión de la OIT como un lógico y natural desarrollo del Plan Decenal, no sólo porque su planteamientos esenciales lo sitúan dentro del mismo marco de referencia teórico, en términos generales, sino porque pretendía ser una respuesta dramática y urgente a los problemas que se habían acumulado durante el decenio de los 60. Así, no obstante la aprobación de una Ley de Reforma Agraria y su implementación por el INCORA que pudo no haber revolucionado la estructura del sector pero cuyos importantes efectos en la vida nacional sería necio negar; del problema de la Alianza para el Progreso; de los extensos programas de control natal; de una tasa de crecimiento anual promedia para el decenio de 5.1%, inferior sólo en medio punto a la meta establecida por el Plan Decenal; y de la reforma del régimen de cambio extranjero y los incentivos a las exportaciones, que le permitieron al país vislumbrar un futuro sin los sobresaltos de la balanza de pagos a que estaba ya acostumbrado. No obstante estos hechos, el informe de la OTI señala: “los sectores más pobres de la población se han beneficiado poco o nada de este crecimiento del 5% anual de la economía desde mediados de los años cincuentas; (y que) el tercio más pobre de

³ OIT, Hacia el pleno empleo, pág -14

la población rural seguramente no se encuentra en mejores condiciones que en los años treinta”.³ Que el desempleo seguía constituyendo, por su magnitud, el problema más importante de Colombia, y lo calcula en 14% del desempleo urbano abierto y en 25% para el total del país si se contabiliza el subempleo encubierto (sin incluir aquí el desempleo disfrazado de los trabajadores de muy baja productividad). Y estima que, de persistir las tendencias históricas, para 1985 la tasa de desempleo podría llegar a 33%, más alta que en las peores épocas de la gran depresión, para un total de 4 millones de desempleados.

Es posible que la OIT haya dramatizado algo sus proyecciones demográficas, pero su diagnóstico, sobre todo teniendo en cuenta que se trataba de un estudio solicitado por el gobierno, fue suficientemente ilustrativo sobre la situación del país. Para utilizar el lenguaje de la Operación Colombia, el país había experimentado un crecimiento que no se reflejaba proporcionalmente en su “desarrollo”.

Desafortunadamente, las recomendaciones de la OIT se enmarcaron dentro del mismo modelo cuyos supuestos habían impedido transformaciones de carácter cualitativo. Así, mientras la Operación Colombia proponía la creación de medio millón de empleos urbanos para empezar a observar la fuerza de trabajo rural excedente, la OIT llega a conclusión de que es necesario crear dos millones de empleos adicionales en el sector agropecuario. Estas son, pues, dos recomendaciones de políticas completamente antagónicas, y es sobre esta base y antecedentes que se entra a formular el Plan de las Cuatro Estrategias en 1970–1971.

II. EL PLAN

El diagnóstico. No es necesario extenderse sobre el diagnóstico general que hace el Plan de las Cuatro Estrategias porque, en términos generales, tiene los mismos fundamentos que la Operación Colombia ya comentados. Parte de lo que considera un dato básico: que la demanda por productos del sector agropecuario crece en una tasa menor que la demanda global de la economía, es decir, que el ingreso nacional. Como se señaló anteriormente, la implicación lógica y obligada de este fundamento es que el espacio de la producción agropecuaria, el volumen de empleo, la productividad y el ingreso per cápita rural no pueden expandirse simultáneamente.

Así entre 1950 y 1970, el PIB global creció en términos reales a una tasa media anual de 4.7%, mientras que el PIB agropecuario lo hizo en una tasa media anual de sólo 3.3%. Es decir, que la tasa de crecimiento del PIB agropecuario fue sólo 0.7 veces la global durante este período. (Tal proporción permanece constante entre 1970 y 1978 o, lo que es lo mismo, es idéntica para el período 1950 – 1978).

Un estudio realizado por el Instituto de Estudios Colombianos, IEC, en 1978, para la sociedad de Agricultores de Colombia, SAC,⁴ mostró que la tasa de crecimiento del PIB agropecuario, inferior a la global desde 1950, no se explicaba por limitaciones de recursos a la producción sino por limitaciones de demanda.

Esta conclusión general también fue confirmada, desde otro punto de partida, por un estudio de FAO para Colombia⁵ que encontró, analizando producto por producto, que el crecimiento de la demanda por prácticamente todos los productos agropecuarios era inferior al crecimiento de la demanda global,⁶ siendo máximo para los productos más ricos en proteínas y que, sin embargo, presentaban una tasa de crecimiento de su demanda que apenas alcanzaba a ser 0.7 veces la tasa de crecimiento de la demanda global (o del ingreso real de los consumidores).

Es más, las proyecciones realizadas por los estudios del IEC hasta el año 2000⁷ muestran que la tasa máxima de crecimiento de la demanda por productos agropecuarios, en su conjunto, utilizando la hipótesis del máximo crecimiento demográfico esperado, no podrá exceder entre 1975 y el año 2000 a la observada entre 1950 y 1975. Si la hipótesis de un crecimiento algo menor de la población es utilizada, la cual puede ser muy probable dadas las últimas tendencias de la dinámica demográfica, entonces la tasa de crecimiento de la demanda por productos agropecuarios se reduce a un nivel menor, en algo más de la cuarta parte, al nivel del período 1950-1975.

Las proyecciones de exportaciones reales de productos agropecuarios se adecúan

4 Tamayo Héctor- Cuevas Homero, “Perspectivas del Sector Agropecuario en Colombia”, Biblioteca SAC, vol. 3, 1980.

5 FAO, “Projections for Agricultural Products 1970-1980”, Roma, 1971.

6 Es decir, que todo producto agropecuario tenía ya en Colombia una elasticidad ingreso de la demanda inferior a la unidad.

7 IEC, op. cit. y “Resources and Growth, Colombia 1975-2000”, IEC-ILPES, mimeo, 1977

8 Report 814/76, Working Documents of the World Bank, 1976.

a las anteriores cifras y, por ello, tampoco cambian el panorama. El Banco Mundial⁸ calculó un crecimiento de las exportaciones mundiales de productos agropecuarios entre 1975 y 1990 de sólo 2% anual en términos reales. Para las exportaciones de los seis productos principales de Colombia, que en 1975 constituían el 90% de las exportaciones agropecuarias, la tasa de crecimiento anual en términos reales proyectada por el Banco Mundial no sobrepasa en conjunto al crecimiento ya señalado de la demanda interna y, por el contrario, se sitúa por debajo del mismo.

Naturalmente, es correcto argumentar que demanda no es igual a necesidad y que, con el crecimiento del ingreso per cápita o ciertas políticas que pueden implementarse, muchas necesidades insatisfechas por alimentos entran a engrosar la demanda de productos agropecuarios dinamizando su tasa de crecimiento. Pero es necesario tener en cuenta que las proyecciones citadas sobreestiman el crecimiento de la demanda real al mantener constantes las elasticidades-ingreso cuando, en verdad, éstas se reducen en la medida en que el ingreso per cápita crece. Así, los estudios citados del IEC también elaboran proyecciones, ya no de demanda sino de la producción requerida, por productos, para proporcionar a toda la población en el futuro la dieta ideal recomendada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁹ y la dieta inglesa media de 1970.¹⁰ El resultado obtenido para la tasa de crecimiento anual de la producción requerida fue similar al obtenido con las proyecciones de demanda antes comentadas. Es decir, que tal elemento no cambia los resultados enunciados pues la sobreestimación de la demanda, al mantener las elasticidades constantes, fue suficiente para involucrarlo en tal cuantificación.

De otro lado, la tendencia de la población rural a mantenerse constante en términos absolutos, durante los dos últimos decenios, significa que el incremento en la producción agropecuaria para satisfacer el aumento de la demanda se ha venido obteniendo mediante incrementos en la productividad, a pesar de la todavía baja productividad media del sector agropecuario colombiano (en relación a los países desarrollados), o quizás debidamente al potencial de incremento en la productividad que significa este atraso relativo. (Así, los estudios del IEC demuestran que si la sola tecnología actualmente aplicada en las granjas comerciales de Colombia, sin introducir ningún adelanto ulterior, se extendiera al llamado “sector tradicional” de

⁹ ICBF; “Hoja de Balance de Alimentos Colombianos 1972”.

¹⁰ “Household Food Consumption and Expenditure 1974”, Ministry of Agriculture, London.

la actividad agropecuaria, la actual producción agropecuaria podría obtenerse con sólo un cuarto de la fuerza de trabajo actualmente empleada. Esto significa que de los casi 9 millones de habitantes rurales en la actualidad, entre 6 y 7 millones constituirían población excedente. Obviamente, si la tecnología aplicada fuese la de Alemania Occidental o Estados Unidos, esta cifra sería mucho mayor).

No obstante, tal incremento continuado de la productividad agropecuaria, de aproximadamente 3% anual, había sido incapaz de aproximar siquiera la productividad media del sector a la de subsector comercial, mucho menos de hacerla comparable con la de países desarrollados y ni siquiera había sido suficiente para lograr la igualación del ingreso per cápita rural con el urbano dentro del país. Por esto, y por las características del crecimiento de la demanda, es completamente lógica la implicación del diagnóstico del Plan de que todo intento de aumentar aún más el empleo rural sería un intento autoderrotado y/o un objetivo contrario a los propósitos centrales de desarrollo de aumentar la productividad, reducir la pobreza rural, elevar el ingreso per cápita medio y reducir la desigualdad rural-urbana, ya que todo intento en ese sentido (como por ejemplo la propuesta del informe de la OIT) reduciría la productividad y los ingresos per cápita rurales, estimulando el mecanismo de expulsión de la población excedente rural sin haber creado ningún mecanismo de absorción o de movilidad económica productiva, como el Plan prefiere llamarlo.

Naturalmente, el Plan tampoco se propuso el objetivo tan dramático, como algunos creyeron, de transformar de un golpe la situación descrita, relocalizando toda o aún parte substancial de la población excedente rural. Si para 1961, con menos de 8 millones de habitantes urbanos, la Operación Colombia proponía la creación de 500.000 nuevos empleos urbanos en un período de dos años, para 1971, con más de 12 millones de habitantes urbanos, el Plan de las Cuatro Estrategias proponía como objetivo la creación de los mismos 500.000 empleos urbanos en un período de 4 años.

La alternativa de generar los requeridos empleos adicionales en el sector urbano descansaba, a su vez, en la posibilidad de inducir cambios en la relación capital-producto, a través del impulso a ciertos componentes de la demanda agregada, como antes se explicó, y en menor grado en un uso más intenso de la capacidad instalada.

Una diferencia notable con la Operación fue, sin embargo, el énfasis en el mecanismo para producir el impulso inicial al cambio en la estructura de la demanda agregada, impulso que se autodinamizaría con los subsiguientes efectos multiplicadores. La perspectiva de un fondo nacional de desarrollo, que encauzaría los proyectos de inversión de acuerdo a los objetivos propuestos, cedió nítidamente su lugar a la teoría de los “sectores líderes”, quizás no porque esta última fuese más eficiente en términos absolutos sino porque políticamente era más realista.

El sector del impulso inicial, sector líder, o sector detonante de un proceso de efectos multiplicadores debía cumplir varios requisitos. Además de poseer en sí mismo una baja relación capital-trabajo, con respecto a otros sectores de la economía urbana, debía garantizar que los ingresos generados a través de su acción diesen lugar a una estructura del gasto que, cambiando la composición de la demanda en la dirección deseada, redujera la relación capital-producto media de toda la economía y su coeficiente de componente importado. Este segundo efecto, o proceso multiplicador, debería ser, en realidad, cuantitativamente más importante que el impulso inicial. Este ha sido un aspecto frecuentemente dejado de lado por algunos críticos del Plan, interpretándolo como si el sector líder no tuviera a su cargo la parte inicial de la tarea sino toda la tarea.

Casi sobra decir que el sector líder debía dar lugar, entonces, a un proceso de dinamización de la demanda por bienes de consumo masivo. Y, puesto que actuaría dentro del contexto de una economía de mercado, los productos del sector líder debían, adicionalmente, ser objeto de una gran demanda efectiva, si no actual por lo menos latente, que se desencadenara tan pronto como ciertas restricciones presentes fuesen eliminadas. No se requería mucho tiempo para descubrir que el sector urbano que más estricta e intensamente se ajustaba a tales requisitos era el de la edificación de vivienda y, complementariamente, el de los demás tipos de edificación urbana.

Las estrategias. De lo anterior resulta, lógicamente, que el incremento de la productividad del sector agropecuario sobre sus tendencias históricas, lo cual implica la no creación de empleos rurales adicionales y aún la reducción de los mismos, constituirían el pilar básico del Plan. Pero esto no tendría sentido económico si la fuerza de trabajo rural excedente no encontrara una nueva asignación productiva, es decir, empleo urbano, o para utilizar el lenguaje del Plan, si el grado de “movilidad económica” no fuese substancialmente mejorado.

Esto conduce, como implicación obligada, a la segunda estrategia (primera en el orden expositivo del Plan), a saber: dado un nivel de acumulación de capital y de poder de compra externa, la creación del número de empleos urbanos requeridos, superior al resultante de las tendencias históricas, es posible reduciendo la relación capital-producto y el coeficiente de componente importado medios de toda la economía. A su vez, esto es imposible iniciando un proceso multiplicador sobre la estructura de la demanda agregada mediante un sector líder que, por las características requeridas para ello, debe ser el sector de la edificación de vivienda urbana y sus edificaciones complementarias.

Como, de otro lado, la vasta demanda potencial por los productos de este sector se encuentra estrangulada por la deficiencia de ahorros que financien la deuda de largo plazo que comporta la compra de vivienda, lo cual se explica, a su vez, porque las tasas de interés controladas del mercado institucional, frente a una tasa de inflación que la supera, arrojan un rendimiento negativo para tal ahorro de largo plazo, se hace necesario corregir tal distorsión estableciendo tasas institucionales de interés para el ahorro de largo plazo que financie la vivienda que garanticen un rendimiento real positivo, aún con oscilaciones de la tasa de inflación. Así nació un mecanismo derivado de la Segunda Estrategia del Plan: las Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC y las instituciones encargadas de administrarlas, las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Estas dos estrategias permitirían conjuntamente, entonces, aumentar el volumen absoluto de empleo con el mismo nivel de acumulación, reduciendo significativamente el desempleo, y aumentar simultáneamente la productividad media del trabajo al aumentar la productividad del sector agropecuario. Los recursos estarían más eficientemente empleados, no sólo por estar mejor empleados sino también por tener un mayor grado de empleo. Por estas dos circunstancias el nivel de ingreso per cápita se elevaría substancialmente, al tiempo que las diferencias de ingreso entre el sector rural y el urbano se reducirían.

Naturalmente, no habría por qué suponer que el poder de compra externo no se pudiera aumentar mediante un esfuerzo especial en el campo de las exportaciones. Esto no sólo reforzaría la anterior estrategia sino que, por sí mismo, contribuiría a aumentar los niveles de empleo. Cabe observar, sin embargo, que esta estrategia había sido prácticamente la primera durante el gobierno anterior y, por tal razón, aunque indispensable para el cumplimiento del nuevo Plan, puede considerarse

como uno de los pocos elementos estratégicos que éste conservó como herencia del pasado. Algo similar, y extensivo a todos los planes, que siempre se consideran en la obligación de resaltar y mantener dentro de sus objetivos, puede decirse de la cuarta estrategia sobre la distribución del ingreso. Tal vez, lo verdaderamente distinto de este Plan al respecto fue una promoción del mecanismo de la movilidad económica para reducir los diferenciales rural-urbanos, pero esto cae ya, más bien, dentro de su estrategia sobre el sector agropecuario.

III. ALGUNAS CRÍTICAS AL PLAN

Fueron muchas las controversias que este Plan suscitó, y quizás ningún otro ha dado lugar a tal riqueza de exposiciones y debates académicos y profesionales. Vale la pena, sin embargo, recordar brevemente las principales críticas que se le formularon.¹¹

La más importante de todas fue, en mi concepto, la del profesor Gustav Ranis, por intentar atacar directamente el fundamento esencial del diagnóstico del Plan, a saber: que la limitación a una tasa más alta del crecimiento del sector agropecuario no se fundaba en restricciones de demanda sino de oferta. Las evidencias posteriores demostraron, no obstante, que en este punto la crítica del profesor Ranis era equivocada, como se mostró en el Plan.

Acerca de por qué incentivar la construcción urbana más que la rural, el punto anterior suministraba la respuesta: porque bajo tales condiciones es la demanda urbana y no la rural la que crece más rápido. De otro lado, la selección de la pequeña y mediana industria intensiva en mano de obra como sector líder para estructurar una economía del tipo de Taiwán o Corea del Sur no sólo presupone la disposición de una vasta demanda externa, sino que el acceso a ésta, además de requerir un proceso de largo plazo, no se reduce a un problema de simple mercadeo. Para ello es necesario estructurar la economía sobre la base del capital transnacional, con los consiguientes obstáculos e implicaciones políticas. La misma estrategia sobre la base existente del capital nacional presupone la ampliación del mercado interno

11 Una recopilación organizada de la mayor parte de los puntos de vista sobre el Plan fue publicada por la CORP bajo el título "Controversia sobre el Plan de Desarrollo", edit. Oveja Negra, Bogotá, 1972.

y es esto lo que se proponía precisamente el Plan. Estos dos últimos puntos también fueron planteados por el profesor Ranis.

Fue mucho lo que se especuló y discutió con respecto a la capacidad sub-utilizada de la industria nacional. Finalmente se concluyó que ésta sí existía, en una magnitud de entre el 30 y el 50 por ciento, definiéndola en términos del número adicional de horas del año que podrían operar técnicamente los mismos equipos, pero que tal magnitud era la “normal” en otros países como los Estados Unidos. Con este “pero” se quería significar que la utilización “normal” era, pues, plena. No obstante, desde la misma formulación de la Operación Colombia, los inspiradores del Plan nunca presentaron su argumento en término de la utilización “normal” o subnormal”. Se limitaron a plantear que el mismo equipo podría ser utilizado más intensamente, sobre lo cual parecía estar de acuerdo todo el mundo aunque hubiera divergencias sobre los estímulos adecuados para lograr tal propósito.

También se argumentó que el Plan sería inflacionario porque algunos estudios indicaban que las plantas productoras de algunos materiales para la construcción estaban trabajando a plena capacidad, es decir que su oferta era inelástica frente al gran incremento proyectado de su demanda. Aparte de la discusión sobre variación en precios relativos y variación en el nivel general de precios, el entonces jefe de la unidad de Programación Global del DNP respondió adecuadamente que si era posible destinar 2000 millones de pesos de entonces a la construcción de viviendas, quien presentaba el argumento debía explicar por qué no era posible destinar 1.200 millones a tal actividad y 800 millones a la industria de insumo. Y, en efecto, el Plan tomó en cuenta la necesidad de financiar prioritariamente, junto con la adquisición de vivienda, las expansiones de la industria de insumos.

En la misma línea de razonamiento, con respecto a la edificación urbana, se argumentó que la construcción ofrecía empleos de carácter transitorio, no permanente, por oposición a la agricultura. Sobre este punto, la cáustica respuesta del profesor Curie parece la más nítida: “Después de 200 años de estar construyendo, los Estados Unidos aún confían grandemente en que un incremento de la construcción empiece a sacarlos del actual receso. No se puede exigir mucho más permanencia que ésta, especialmente cuando, al mismo tiempo, la fuerza de trabajo en la agricultura ha venido disminuyendo hasta llegar al 5 por ciento del total. (Se puede imaginar a un

economista del siglo XVIII usando los mismos argumentos en los Estados Unidos, cuando la población rural representaba el 85%)”¹², es decir que, por encima de las aparentes características de este tipo de actividad, lo importante es la tasa de crecimiento del sector, aparte del hecho de que éste tenía la función iniciante y no se esperaba que por sí sólo alcanzara todas las metas del Plan.

Dos críticas aparentemente contradictorias eran que la demanda por vivienda podía no ser lo suficientemente amplia para cumplir las funciones que el Plan asignaba, y que no existían fuentes de ahorros suficientes para financiar el vasto programa de vivienda por el cual el Plan resultaría en última instancia financiándolo con inflación, es decir, era en sí inflacionario.

Con respecto a la primera cabe observar que el promedio anual de m² construidos, de acuerdo a las licencias otorgadas, fue durante 1973 y 1974, años en los cuales vino a entrar esta parte del Plan efectivamente en acción, 37% superior al observado para el período inmediatamente anterior de 1970-1971-1972, período éste último que, a su vez, presentaba un promedio superior al de los años anteriores. No obstante, por 1975 y 1976 las demandas de crédito a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda superaban dramáticamente las disponibilidades de éstas y, hasta la fecha, durante todos los años, estas demandas han sido superiores a la disponibilidades.

En relación con la segunda es pertinente señalar que las captaciones de ahorro para el programa de vivienda del Plan alcanzaron durante 1973, recién puesto en operación el mismo, casi 5000 millones de pesos corrientes de tal año, equivalentes al 50% de todos los préstamos vigentes (antiguos y nuevos) del Banco Central Hipotecario a fines de tal año y al 60% de la formación bruta de capital en vivienda en todo el país en ese año, según la Cuentas Nacionales. Ya para fines de 1974, con sólo algo más de dos años de estar operando, el momento de los préstamos vigentes de las corporaciones de ahorro y vivienda igualaba el monto total del los préstamo vigentes por el sistema tradicional del Banco Central Hipotecario, que venía operando desde 1932 como la entidad financiera más importante en el campo de la vivienda.

Otro dos argumentos íntimamente relacionados, que se salen ya del terreno de las proposiciones positivas y caen en el de las normativas, aunque la forma en que se presentan disfrazan esta naturaleza verdadera y por ello merecen cierto grado de esclarecimiento, eran los de que el Plan suponía que la “rentabilidad social” de la

vivienda era superior a la de las demás actividades, cosa que podía no ser cierta, y establecía un incentivo “artificial” para el ahorro destinado a la edificación urbana.

Es necesario anotar que toda noción de rentabilidad, tanto privada como social, como criterio de la asignación de recursos comporta no solamente un conjunto de juicios de valor, no necesariamente de universal y forzosa aceptación, sino también un conjunto de premisas teóricas debatidas y debatibles. Pero afortunadamente, para el lector y para quien escribe, tan honda discusión es irrelevante en el presente contexto pues unos de los postulados básicos del Plan, irrefutable hasta donde entiendo, era la existencia de empleo y subempleo involuntarios. Aceptado que el objetivo central es resolver este problema fundamental, junto con la elevación de la productividad agropecuaria, bajo determinadas condiciones, lo que se debe demostrar para refutar el Plan es otro mecanismo más eficiente para el propósito, o que los del Plan no permitan alcanzarlo, cosa sobre la cual nada dice el argumento de la “rentabilidad”.

Por el contrario, si el argumento de la “rentabilidad” lo que propone es que existan objetivos “más deseables” que el aumento del empleo y la productividad, como se adivina detrás del argumento en este caso, entonces hubiera simplificado mucho más las cosas al plantearlo abiertamente. Pero con el Plan de las Cuatro Estrategias se dio la extraña paradoja de que muchos de quienes desaprobaban la prioridad de sus objetivos prefirieron plantearlos en forma metafórica. Lo mismo puede decirse del argumento del incentivo “artificial”, adjetivo que en cierto lenguaje teórico significa una desaprobación plena. El Plan no oculta su necesidad de un sector “líder” y, por el contrario, hace de esto su innovación teórica principal. La crítica a lo “artificial”, es decir, a la intervención planeada para imponer ciertas condiciones, equivale en realidad a una desaprobación de las prioridades en los objetivos del Plan, considerando la igualdad de los incentivos para todos los sectores, o la total ausencia de éstos, como un objetivo más importante que el logro del pleno empleo y el aumento de la productividad. Pero en este caso hay que abonar la franqueza con que algunos críticos de los incentivos “artificiales” procedieron, al atreverse a plantear abiertamente que el desempleo no era un síntoma de enfermedad sino de salud de nuestro sistema económico.

Finalmente, no faltaron las críticas formuladas desde un punto de vista que podía trascender algunas estructuras socioeconómicas vigentes. Pero, desde este punto de vista, el Plan no contenía elementos exclusivos más condenables que los de

todos los demás planes de desarrollo implementados en Colombia, Tales críticas fueron, pues, más una crítica general a dichas estructuras que una crítica al Plan específicamente. Algunas de ellas llegaron a ignorar, por el contrario las especificidades de este Plan y las contradicciones que éste presentó en objetivos y medios frente a los planes anteriores, contradicciones que explican la gran controversia y la gran oposición que suscitó en términos de la misma lógica institucional vigente. Otras intentaron examinar la identidad de los grupos confrontados pero se quedaron cortas en cuanto a las implicaciones de los objetivos del Plan.

El Plan sostenía incluso, como objetivo indispensable, una distribución más equitativa de la tierra agrícola, objetivo que el autor de Operación Colombia, en esta obra, no considera antagónico con el aumento de la productividad agropecuaria aunque, con razón, tampoco la considera como la alternativa para resolver el problema de la población excedente, interpretación ésta última del informe de la OIT y de los planes tradicionales. Operación Colombia y Reforma Agraria son objetivos plenamente compatibles, excepto si la Reforma Agraria se considera como un medio de retener la población rural excedente perpetuando la baja productividad, modalidad tal de la Reforma Agraria que ya en los años cincuenta había sido expuesta y criticada acerbamente en una obra clásica sobre el subdesarrollo que nadie se atrevería a calificar de retrógrada: “La Economía Política del Crecimiento”, del profesor Paul Baran.

No obstante, la situación política del momento condujo al gobierno a un manejo del programa de Reforma Agraria, que venía del decenio anterior, que fue interpretado erróneamente como parte integral de la lógica interna del Plan, lo cual lo desfiguraba completamente en este respecto y lo hizo objeto de críticas teóricas desenfocadas. La confusión entre crítica política al gobierno y crítica conceptual al rigor del Plan, quizás irrelevante para los políticos, privó de todas maneras al país de los resultados de un examen objetivo a la consistencia interna del Plan por parte de un importante sector de la opinión. Si de algo se podía acusar al gobierno en este respecto no era de que estuviera implementando el Plan al pie de la letra sino que las frases que contenía el Plan sobre la distribución de la tierra agrícola sobraban en la práctica. De otro lado, si de lo que se trata es sacar lecciones aplicables en el futuro, la confusión sobre las implicaciones necesarias de un plan y las no necesarias, ocasionadas por factores externos al mismo, debe ser necesariamente develada.

IV. EL PLAN EN RETROSPECTIVA

Hay dos factores que dificultan enormemente la evaluación de un plan de desarrollo en Colombia. El primero es la inevitable brecha, por diversas razones y en diferentes grados, de un plan a otro; entre el plan como tal y su implementación práctica. Estar en capacidad de distinguir entre estos elementos es indispensable para juzgar su teoría implícita, su consistencia interna y las verdaderas causas de los resultados obtenidos finalmente. El segundo es el estrecho margen de tiempo de que dispone el Plan para producir resultados, sobre todo cuando propone reorientaciones drásticas pues, como el caso de las Cuatro Estrategias, por ejemplo, su gestación y elaboración tomó un año, los cambios institucionales requeridos para empezar a implementarlo otro año y quedan solo dos años para producir resultados, al cabo de los cuales se producen nuevas reorientaciones. Como esto mismo había ocurrido cuatro años atrás, los resultados de unos planes con otros se mezclan haciendo más difícil la identificación de sus efectos netos. Sin embargo, en el caso de las Cuatro Estrategias algunos resultados específicos parecen claros, aunque lo referente a las exportaciones y la política explícita de distribución del ingreso no serán comentados, precisamente por ser el producto de políticas que venían de tiempo atrás y, en este sentido, prácticamente no aislables.

Indudablemente, el Plan transformó el mercado de capitales en Colombia. Por 1971 y 1972 se especulaba que el llamado mercado extrabancario, sin control institucional alguno, ni estadístico ni fiscal, y con tasas de interés que más que duplicaban a la bancaria, era ya un fenómeno de proporciones macroeconómicas tan importante cuantitativamente como el institucionalizado. Se había consagrado en la práctica un nuevo dualismo: el crédito generado por los pasivos públicos del Banco Emisor, que se canalizaba a través del sistema bancario a tasas de interés subsidiadas, muchas veces negativas o nulas en términos reales, a unos pocos grupos o sectores elegidos y el crédito del mercado libre, considerado teóricamente como ilegal, a tasas de interés que casi triplicaban la bancaria, entre otras cosas para compensar los altos riesgos teóricos de operaciones sin el respaldo de instituciones legales y dirigido al grueso de la población que no alcanzaba a tener acceso al bancario.

Al crear los mecanismos requeridos para financiación del vasto programa de vivienda, que por fuerza debía descansar sobre una tasa de interés positiva para los ahorradores, el Plan tuvo que haber incentivado el ahorro pero quizás más

importante cuantitativamente fue la institucionalización que logró del “mercado extrabancario”. Así, como corolario de las cifras sobre captación por parte de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda dadas anteriormente a fines de 1973 el número de ahorradores que habían confiado sus ahorros a éstas ya llegaba casi a los cincuenta mil, y a mediados de 1975 sobrepasaba el cuarto de millón. Esto fue posible con tasas de interés bastante inferiores a las del mercado extrabancario, debido a las condiciones de liquidez inmediata y de seguridad que ofrecía el nuevo sistema y que no podía ofrecer aquél, y además con un incremento simultáneo del 60%, entre 1972 y 1975, de los depósitos de ahorros en las demás instituciones, debido al retorno real que, como resultado del Plan, éstas se vieron obligadas a reconocer a sus depositantes, rendimiento que era negativo con anterioridad.

Con respecto al sector líder en sí, ya se ha señalado que, durante los dos años que realmente el Plan estuvo en operación, se logró un crecimiento del 37% en términos reales anuales frente a las cifras comparables de años anteriores. Con todo lo impresionante que es esta cifra, dos años constituyen un período de tiempo extremadamente corto para inducir todos los cambios estructurales propuestos sobre el complejo mecanismo económico formados por decenios de evolución. Sin embargo, debe observarse que la tasa real de crecimiento del PIB se aceleró durante el cuatrénio 1970-1974 y que fue durante el mismo superior a cualquier cuatrénio similar anterior o posterior, sobrepasando el 7%.

Además, el hecho incuestionable de que si en 1970, tal como lo señala el informe de la OIT, el problema del desempleo presentaba un panorama dramático y unas perspectivas dantescas, haciéndolo el problema más grave del país y que llevaba a reflexionar inclusive al gobierno mismo sobre la estabilidad de las instituciones vigentes, en 1974 había pasado ya aun plano eminentemente secundario, haciendo inconsistentes al respecto todas las proyecciones tan pesimistas del pasado y permitiendo incluso que por comienzos de 1975 un objetivo central que se planteaba la nueva política económica fuese la eficiencia en términos de la división internacional del trabajo, debilitando el aura del proteccionismo, pensamiento impensable cuando el problema central es el desempleo, como bien lo saben la mayoría de los economistas.

Como un elemento ejemplificante sobre este punto, una buena anécdota puede suplir con creces las deficiencias de las estadísticas requeridas. En una charla

comentaba el profesor Curie que ver en Bogotá, a sólo tres años de la descripción del drama de desempleo que había hecho el informe de la OIT, los avisos permanentes en las paredes de las obras solicitando trabajadores constituía una de las mayores satisfacciones personales y profesionales.

En relación con el sector agropecuario, en realidad la base del Plan, es necesario tener en cuenta, aunque ello pueda parecer paradójico a quienes pierden de vista la perspectiva macroeconómica, que sus desarrollos básicos esperados eran más bien una implicación de lo anterior. Podría aquí repetirse el principio que permea al Plan de que la mejor política de desarrollo agropecuario depende del mejoramiento en el mecanismo de la movilidad. Por consiguiente, su evaluación no podría sustraerse a lo antes anotado y, en términos muy generales, se reduce a lo mismo. No obstante, cabe observar específicamente, como indicador, un hecho lógicamente derivado y complementario de lo ya expuesto. El salario real diario en el sector agropecuario se elevó, de acuerdo al DANE, entre el 1° de enero de 1970 y el 8 de noviembre de 1974 aproximadamente en 60%, mientras que el urbano “intermedio” lo hizo en 30% y el “mínimo superior correspondiente a las zonas urbanas del sector industrial” lo hizo en 10%.

Con toda seguridad, el Plan de las Cuatro Estrategias provocó una revolución en Colombia sobre la forma de pensar acerca de la eficiencia en la asignación de recursos, los problemas del sector agropecuario y los medios de alcanzar o acelerar el desarrollo. Comparten con él la preocupación por la eficiencia en la asignación de los recursos, como un hecho positivo, los planes subsiguientes y es altamente deseable que los diversos medios de alcanzar tal eficiencia no sean alternativos sino complementarios. Pero un hecho parece incuestionable: ningún país ha logrado solucionar el problema de su desarrollo económico sin haber resuelto el problema de su productividad agropecuaria. En los Estados Unidos que, como se sabe, es una potencia mundial en la producción de alimentos, que no sólo satisface su consumo interno sino que es además uno de los principales exportadores de éstos, sólo el 4% de la fuerza de trabajo se emplea en el sector agropecuario. (Contrástese esto con el casi 40% en Colombia). Sin embargo, al consultar el libro “Principios de Economía” del profesor Samuelson, Premio Nobel de esta disciplina, que trae un capítulo dedicado a los problemas de la agricultura en los Estados Unidos, ante la pregunta de cuál es el principal problema de la agricultura en ese país, la respuesta del Premio Nobel es que existe un exceso de gente derivando sus ingresos de esa actividad.

Capítulo VII

EL MODELO NEOLIBERAL EN COLOMBIA 1974-78

LUIS BERNARDO FLOREZ

El objetivo de esta conferencia es exponer las características centrales del modelo neoliberal de desarrollo e ilustrar los términos de su adecuación y aplicación en Colombia a mediados de la década del setenta. Para dicho propósito, se realiza primero una discusión introductoria sobre los problemas por tener en cuenta en la evaluación del modelo y sobre su filosofía en general. Posteriormente, se resumen sus tesis principales con base en la versión desarrollada por Ronald I. Mckinnon y se entra a precisar su contenido para Colombia y la implementación de sus propuestas por la política económica. Finalmente, se presenta una síntesis de sus resultados, mostrando la costosa existencia que ha dejado en la economía del país.

Como la temática es suficientemente amplia, resulta inevitable fijarse unos límites. Por ello, consideraré sólo tangencialmente los aspectos relativos a la apertura externa de la economía con lo cual también evito incursionar en temas asignados a otros conferencistas. Igualmente, dejaré de lado el análisis de las condiciones políticas que hicieron posible su adopción.

EL MODELO Y SU EVALUACIÓN

La evaluación de un modelo de desarrollo es más compleja de lo que a primera vista parece y, ciertamente, no se limita a la crítica de sus objetivos como lo sugieren

algunos con ligereza. Las referencias más comunes tienden a identificar el modelo exclusivamente como el diseño de una determinada política económica. Ello es equivocado pues implica hacer abstracción del conjunto de relaciones de interdependencia que existen entre: estructura, coyuntura y política. También tienden a confundirse los criterios para analizar la validez o falsedad de sus hipótesis, con la posiciones de rechazo o aprobación de sus propuesta políticas. Los mismos ejecutores de la política – y sus asesores – contribuyen a la confusión al establecer, subjetivamente, distinciones radicales entre “su” modelo y los modelos anteriores, o entre políticas “correctas” y las que consideran políticas “equivocadas” de sus predecesores, y fijan, con base en ello, períodos arbitrarios que sólo por casualidad pueden coincidir con la evolución de los hechos reales de la economía .

El análisis global debe incluir y diferenciar por lo menos tres aspectos básicos: la teoría económica subyacente, la política económica que lo hace operativo y los factores políticos y sociales que lo determinan. Deben buscar, además, las conexiones entre esos aspectos con el fin de comprobar la consistencia entre los objetivos planteados teóricamente y los resultados reales obtenidos. Comprende no sólo un examen de su lógica interna, sino también una evaluación de su capacidad interpretativa de los fenómenos que estudia.

En la crítica del Modelo Neoliberal de Desarrollo (MNL) se ha tendido a caer en dos formas de reduccionismo. Primero, se ha llegado a asimilar el MNL con la Escuela de Chicago, confundiendo la concepción general de desarrollo implícita en el modelo con una de sus posibles formalizaciones, probablemente la dominante pero no la única. Ello es equivalente a reducir a Adams Smith a límites estrechos, para hacerlo comparable con Milton Friedman.

Un segundo tipo de reduccionismo ha llevado a equiparar el MNL con el monetarismo y, aun más, a identificar monetarismo con utilización de políticas monetarias. En este caso se pretende en forma inválida hacer idénticamente igual al todo con una de sus partes, o se confunde una política particular con la orientación que se le puede imprimir a esa política.

Parece más adecuado, como punto de partida, empezar destacando la filosofía implícita o explícita del modelo y luego, avanzando por diversos niveles de abstracción, precisar alguno de sus posibles contenidos teórico-formales, para

desembocar en su adecuación en situaciones específicas y en sus niveles de aplicación vía a la política económica.¹

LA FILOSOFÍA DEL MODELO

Los principios generales sobre los cuales descansa el Modelo Neoliberal y sus concepciones sobre el funcionamiento del sistema económico son muy conocidos, por lo cual apenas es necesario mencionarlos brevemente.

El principio cardinal sobre el cual se erige la construcción teórica del modelo es el de la libertad económica. Ésta adquiere sus máximas posibilidades y lleva a que el interés privado sea compatible con el interés social, cuando las fuerzas del mercado operan en forma enteramente libre, sin ninguna clase de restricciones.

Ahora bien, el funcionamiento libre del mercado implica y requiere que el sistema de precios sea eficiente en sus tareas de información, incentivos y castigos. Un mercado libre y un mecanismo de precios eficiente determinan la asignación óptima de los recursos en la economía y orienta todo el proceso de decisiones económicas, en el cual todos los grupos involucrados se benefician.

Si ello es así, la intervención del Estado, según los postulados del modelo, debe limitarse a preservar las condiciones que garanticen el funcionamiento armonioso y equilibrado del mercado y cumplir con sus deberes sociales para la defensa de la comunidad. De allí en adelante, la intervención no sólo es superflua sino errónea. Cuando el Estado toma activamente decisiones encaminadas a orientar y a distribuir los recursos, éstas se manifiestan inevitablemente en la protección de algún o de

1 Ciertamente, la expresión que el modelo adquiere en la política estatal está condicionada por coyunturas políticas y económicas concretas; esa diversidad de situaciones genera resultados diferentes, aun basados en una filosofía neoliberal similar, como lo prueban los casos de Chile, Argentina y Uruguay. Hay una serie de filtros entre el modelo teórico y la política económica que permiten la traducción completa o sólo parcial del primero en la segunda. La aplicación de la política, sumada al impacto de los factores no previstos inicialmente, produce a su turno una cadena de contrarrespuestas que contribuyen a señalarles límites de operación del modelo. Por otra parte, el manejo de los instrumentos de política económica puede hacer contradictorios diversos, tipos de objetivos (por ejemplo, crecimiento y estabilidad). Un análisis comprensivo de todos estos elementos, desborda las disponibilidades de espacio y tiempo que tengo.

algunos sectores, en contra de lo que señalaría el mercado y a costa del resto de sectores; con ello, introduce distorsiones indeseables e innecesarias en los procesos económicos. Mediante esa intervención, se argumenta, el Estado asume funciones que no se guían por los criterios de eficiencia del mercado e impide que los precios cumplan su labor, al no permitirles establecer el costo real de oportunidad en el uso de los recursos. En estas circunstancias, el precio del “factor” trabajo puede ser muy superior a lo que correspondería a su abundancia relativa y el precio del capital no refleja su relativa escasez.

En consecuencia, dentro de esta filosofía económica, cualquier situación de crecimiento insuficiente, o de desempleo, o de inflación, se debe precisamente al hecho de que la economía no se ajusta a la “regla de oro” del libre mercado. Supuestamente, como en juego suma-cero, entre más interviene el Estado, menos campo parece dejar para que se manifiesten las potencialidades de progreso de la sociedad.

Retomando a Smith, y pensando que nada cambia en la historia, los esposos Friedman, después de ilustrarnos sobre sus experiencias de viaje por los países subdesarrollados, nos dicen: “En todos los sitios en que encontramos algún elemento importante de libertad individual, alguna medida de progreso por lo que respecta a la comodidades materiales al alcance de los ciudadanos ordinarios, y una esperanza extendida en un mayor progreso en el futuro, descubrimos también que la actividad económica se halla organizada principalmente a través del mercado libre”.² No vamos a cometer la gran imprudencia de preguntar a los Friedman qué países han visitado o si seguramente no recordarán sus viajes por el Cono Sur de América; en su lugar, esta cita sirve para señalar que lo que allí se denomina “mercado libre”, tiene muy poco que ver con aquel en el que pensaba Smith en su tiempo y tampoco hace compatibles los intereses privados con los intereses sociales (supongo que no necesito probar este punto), menos aún sin el “estorbo” del Estado.

En el campo de las relaciones internacionales, el principio de libertad económica se expresa en la defensa del libre comercio. De nuevo, los Friedman— diciendo representar la posición de los economistas, con lo cual seguramente la mayoría de los economistas no está de acuerdo— argumentan: “En todo momento, desde los

² Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*; Ed. Grijalbo, Barcelona, 1980, pág. 85.

tiempos de Adam Smith, ha habido una virtual unanimidad entre los economistas, cualquiera que fuese su posición ideológica en otros aspectos, sobre la afirmación de que la actividad de comercio internacional redundaba en beneficios de los países comerciantes y del mundo”.³ Sin entrar a examinar si es cierta esta “ virtual unanimidad”, que los estudiantes de economía fácilmente pueden rebatir después de un curso de comercio internacional, simplemente quiero destacar que la tesis del libre comercio se utiliza para afirmar que la acción proteccionista de la política estatal impide que se difundan las ganancias del comercio, limita el crecimiento económico y genera una asignación artificial de recursos, no acorde con las ventajas comparativas de los países.

No voy a detenerme a exponer los argumentos críticos a esta posición, no sólo porque no creo necesario ni posible resumir un debate que ha embargado la atención de los economistas durante largo tiempo, sino porque son ampliamente conocidos y aprobados. Mencionaré apenas que el cuestionario ha abarcado todo: Sus principios generales, sus conclusiones aún manteniendo los supuestos y su falta de correspondencia con la realidad.⁴

EL MODELO NEOLIBERAL EN LA VERSIÓN DE MCKINNON

Sobre la base de los principios antes expuestos, podemos analizar el modelo formal desarrollado por McKinnon,⁵ menos conocido que la versión monetarista tradicional de Friedman de la “Escuela de Chicago”, pero más directamente relacionado con el diagnóstico y las políticas del modelo neoliberal colombiano de los años setenta.

McKinnon, en su visión sobre las economías en desarrollo semindustrializadas, empieza indicando lo que considera la restricción fundamental al desarrollo: la escasez de capital. Este es un argumento aparentemente antiguo y constituye el

³ Ibid, pág. 65.

⁴ Algunas de estas críticas las he reseñado en: *Una reflexión sobre la Economía del Desarrollo y el Desarrollo Económico*, II Congreso de Economistas, Universidad Nacional, Melgar, pág. 14 ss.

⁵ Ronald I. McKinnon, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, CEMLA, México, 1974. En adelante citaremos este libro directamente en el texto, con las iniciales RM.

centro de gravitación de varios modelos dualistas de desarrollo de los años cincuenta. Sin embargo, en su enfoque McKinnon no piensa en las restricciones directas en la acumulación física de capital, sino en la ausencia de un mercado nacional de capitales, o sea que una misma categoría general (“capita”) puede referirse a dos problemas de diferente orden. Ese mercado de capitales debería cumplir el papel prioritario de movilizar eficientemente el ahorro hacia las inversiones más rentables y de proporcionar un volumen adecuado de funcionamiento al conjunto de la economía.

Las características de las economías subdesarrolladas que se asocian con esta restricción son, según McKinnon:

1. La fragmentación de las economías. Se expresa en el hecho de que “las empresas y las unidades familiares se encuentran tan aisladas que han de afrontar diferentes precios efectivos para la tierra, la mano de obra, el capital y los productos, y no tienen acceso a las mismas tecnologías” (RM, pág. 8). En consecuencia, lo que en los modelos tradicionales se define como un dualismo entre sectores modernos y atrasados, McKinnon lo percibe como una completa desarticulación entre unidades microeconómicas, que conduce a la ausencia de un sistema homogéneo de precios. El efecto de esta situación es que “las autoridades no pueden presumir que el sector privado vaya a disponer de oportunidades de inversión socialmente rentables, ya que los precios prevalentes no tienen que reflejar necesariamente una auténtica escasez económica” (RM, págs. 8-9). Por tanto, las decisiones de inversión y de asignación de recursos no se basan en un mecanismo de precios eficientes.

2. La propensión al autofinanciamiento. En las economías subdesarrolladas, ante la ausencia de un mercado nacional de capitales, la inversión en cada unidad económica proviene básicamente de los ahorros acumulados por ella misma. Una de las formas para aumentar este ahorro es la utilización por las unidades económicas de los precios, no como instrumento orientador de las inversiones sino como mecanismo de transferencia de recursos.

Como la inversión se restringe a los reducidos niveles impuestos por el autofinanciamiento, una de las principales consecuencias es la adopción de tecnologías de baja productividad y la escasa posibilidad de que las diversas unidades económicas asciendan en la escala de progreso tecnológico. La razón que explica esto es que el desarrollo tecnológico se asocia con inversio-

nes indivisibles, que precisamente no pueden acometerse porque las unidades económicas están confinadas a los límites de su propio financiamiento y, al carecer de financiamiento externo, no disponen de los recursos necesarios para dar el “salto” tecnológico requerido para el desarrollo.

En ese sentido, concluye McKinnon, el escaso capital se dilapida en proyectos de baja rentabilidad, se dirige hacia actividades poco productivas y se destina a procesos tecnológicos tradicionales. Así, el problema no es la falta de oportunidades de inversión sino la falta de ahorros movilizables hacia las inversiones rentables.

3. La represión financiera. Esta característica se encuentra íntimamente ligada con las dos anteriores y se refiere a la ausencia de un sistema financiero institucional. Fuera de los recursos internos de cada unidad, los otros fondos disponibles son provistos por el capital usurero y los pequeños prestamistas locales. Por tanto, el financiamiento en las economías subdesarrolladas descansa en gran medida en el mercado extrainstitucional, no sujeto a rentabilidad uniforme entre sectores ni entre regiones.

Una de las causas esenciales de esta represión financiera es la intervención de las autoridades en la fijación de tasas de interés, tasas éstas que en términos reales pueden incluso ser negativas y que en todo caso son inferiores al costo real de oportunidad del capital; no se deja, entonces, expresar la escasez de capital. Esta represión, a su vez, se agrava con la utilización de mecanismos inflacionarios para financiar la inversión.

Como resultado, se tiene un sistema bancario “neocolonial”, en el cual el Estado y los grandes negocios absorben los fondos en condiciones privilegiadas y subsidiadas: “Además de restringir el volumen global del préstamo bancario, los límites máximos de los intereses aseguran que el gotear del financiamiento caiga sobre prestatarios absolutamente seguros, cuya reputación sea conocida y cuya garantía se halle relativamente exenta de riesgos. En el peor de los casos, la gran demanda excedente de préstamos permite que las colocaciones dependan de las conexiones políticas o con el Establecimiento. Es probable que los beneficiarios sean importadores que tengan licencia exclusiva, o grandes terratenientes o diversos organismos gubernamentales. Toda vez que todos estos buenos riesgos son, con frecuencia, individuos con cuantiosos ingresos y tenencia de activos visibles, los préstamos que se les hagan a las bajas tasas de

interés estipuladas tienden a acentuar el sesgo ya existente en la distribución de ingreso”. (RM, pág. 89.)

Como conclusión de estas características, los mercados de factores (tierra, trabajo, capital) funcionan ineficientemente en las economías subdesarrolladas, pero el elemento clave que determina el uso de recursos inadecuados, según McKinnon, es la ausencia de un mercado nacional de capitales, la fragmentación del mercado de capitales. ¿Cómo se diagnostica este problema? Aquí el pensamiento neoliberal adquiere su máximo furor: Todo se debe al Estado, al hecho de que su participación ha llevado a “soslayar” la importancia del mercado de capitales y a producir fragmentación económica. Estos males del subdesarrollo son causados por lo que McKinnon denomina el síndrome de la intervención.

Este síndrome es una enfermedad múltiple y compleja. Se manifiesta en las políticas de excesivo proteccionismo –con aranceles elevados– a la industria. Industrias ineficientes que sin protección no existirían. Además, el Estado ha impulsado la formación de monopolios mediante sus políticas de licencias, cuotas y restricción de importaciones. Pero el sistema de concesiones no se ha limitado a ello: Se encuentra una gran variedad de exenciones tributarias que concentran más aún, si cabe, los privilegios en un sector poco eficiente y con mercados reducidos.

Por último, el síndrome de la intervención ha distorsionado todo el sistema de precios relativos, reduciendo los correspondientes a las importaciones de bienes de capital y abaratando precisamente el factor escaso. Con todo lo señalado anteriormente, aún queda por mencionar una de las graves consecuencias ocasionadas, de acuerdo con McKinnon, por el síndrome intervencionista: Es el empobrecimiento de la agricultura, el cual “ ...ha sido pasado por alto por los gobiernos, convencidos de que el excedente económico rural – en forma de fuerza de trabajo redundante o de inferiores oportunidades de ahorro –, tenía que ser de algún modo transferido al sector industrial, donde las oportunidades de inversión parecen más favorables. Se presumió implícitamente que no eran operativos los mecanismos financieros para inducir a los ahorradores agrícolas a ofrecer sus excedentes voluntariamente, a las asentadas altas tasas de rentabilidad obtenibles en la industria. De suerte que la transferencia se hizo mediante una expropiación de la agricultura, a fin de procurar, sin contrapartida, un subsidio a la industria”. (RM, pág. 32.) Los grandes perdedores han sido, entonces, los sectores agrícola y financiero: El primero, porque la industria protegida le ha arrebatado sus recursos y el segundo, porque no se le permitió desarrollar libremente.

Hasta ahora el cuadro que nos ha pintado McKinnon es de una economía construida sobre un mundo de unidades microeconómicas desarticuladas, estrangulada por la carencia de un mercado de capitales y asediada por un Estado omnipresente y poderoso que desbarata la eficiencia del mercado privado. La situación de esta economía subdesarrollada a lo McKinnon nada tiene que ver con los procesos históricos que la han moldeado. No, las contradicciones principales se presentan como contradicciones entre grandes sectores, y el Estado se dibuja como un agresivo luchador contra el mercado. Indudablemente, las descripciones de McKinnon son vívidas y llenas de color, mas explicaciones son simplistas: el mercado es bueno, pero el Estado es malo. El primero está obstaculizado por el segundo. Toda la estructura económica se piensa como un ente pasivo sojuzgado por políticas estatales irrefrenadas. Y aún falta lo más importante.

Dada la restricción fundamental al desarrollo –la ausencia de un mercado nacional de capitales–, ¿qué significa el desarrollo y cómo se alcanza? De nuevo, la respuesta de McKinnon es simplista. Este tópico tan gelatinoso del desarrollo da para cualquier definición: Es la “reducción de la gran dispersión entre las tasas de rendimiento social de las inversiones existentes y de las nuevas inversiones que efectúan los empresarios nacionales.” (RM, pág.12.) Precisamente, dice, las economías desarrolladas se caracterizan por tener una tendencia a la igualación de los rendimientos de los distintos tipos de activos, “necesaria y suficiente para generar elevadas tasas de ahorro e inversión, para la adopción de mejores sistemas de tecnología y para aprender haciendo”. (RM, pág.12.) El objetivo de las economías subdesarrolladas debe ser unificar su mercado de capitales y “liberarlo de las intervenciones públicas imprudentes”. El resto (empleo, distribución, productividad) es una consecuencia de adoptar este objetivo.

Lo prioritario es movilizar el capital, asegurarle una alta rentabilidad; para ello es necesario superar la barrera del autofinanciamiento, mediante un mercado que capte recursos, pagando el costo de oportunidades del capital, y los destine a las inversiones de alta tecnología.

Como lo hemos visto antes, la no adopción de tecnologías modernas se debe a la falta de fondos externos; entonces, mejorar tecnológicamente la economía, dirigiéndola a inversiones voluminosas pero de alta rentabilidad, se garantiza si opera el mercado de capitales. Para ello la tasa de interés sobre los activos financieros tiene que ser “significativamente superior a la eficiencia marginal de la inversión en las técnicas existentes”. (RM, pág.18.)

El rendimiento de las actividades existentes se localiza en inversiones poco productivas y tecnológicamente atrasadas. Un mercado de capital debe incrementar significativamente su participación en la canalización de ahorros, pagando altas tasas de interés a los ahorradores, con lo cual “se puede inducir algunos empresarios a desinvertir en procesos inferiores, con la mira que se presente para inversiones en mejor tecnología y mayor escala en otras empresas”. (RM, loc cit.) Se opera en la economía un proceso de filtración: Dada la indivisibilidad de las inversiones, las empresas mayores acceden a los recursos del mercado de capitales, cubriendo altas tasas de interés, lo cual atrae más recursos, que de nuevo permite aprovechar las oportunidades de inversión más productivas, y así sucesivamente.

En suma: “Cuando abundan los préstamos, unas elevadas tasas de interés, tanto del lado de los prestamistas como de los prestatarios, crean el dinamismo que se requiere lograr en el desarrollo, provocado en un nuevo ahorro neto y desviando la inversión de los usos inferiores, de manera que se estimule el mejoramiento técnico”. (RM, pág. 19.) La economía se monta así sobre una compleja estructura de deudas y su crecimiento se alimenta con el mercado de capitales. La tasa de interés se convierte en la variable estrella (siempre que el Estado no interfiera) y es probable que crezca rápidamente, porque además debe incorporar las expectativas de inflación existentes. El mercado de capitales capta dinero y lo canaliza hacia la acumulación productiva, que se supone obtiene rendimientos muy elevados en la medida en que se involucra tecnología de alto desarrollo.

McKinnon presenta su versión como diferente del esquema monetarista tradicional, por lo menos durante la primera etapa de desarrollo, al considerar que entre dinero y capital físico existen relaciones de complementariedad y no de competencia. La acelerada monetización de la economía se asocia directamente con la intensificación del proceso de ahorro / inversión:

“La tesis fundamental aquí sentada, de complementariedad entre dinero y capital, implica que unos saldos monetarios reales cuantiosos y de acelerado crecimiento contribuyen a un aumento así mismo acelerado de inversión y la producción agregada. Además, para que las políticas oficiales influyan de modo decisivo en la magnitud real del sistema monetario, el sector privado debe ser monetario, sensible a las tasas de interés elegidas para el depósito y préstamo. Las tasas reales de interés bajas, y posiblemente negativas, sobre préstamos y depósitos, contraen M/P”. (saldos monetarios reales). Por lo tanto, las medidas adoptadas para remediar tal represión expanden pronunciadamente M/P”. (RM, pág, 109.) En el sentir de

McKinnon esto es una innovación sobre la tesis de la Escuela de Chicago, al destacar el efecto conductor del dinero hacia la inversión.

La precondition para que opere eficientemente el mercado de capitales es la eliminación de las expectativas inflacionarias. Pero no acudiendo a los mecanismos tradicionales de control a la oferta monetaria (encajes, límites a las colocaciones bancarias, topes a las tasas de interés, etc.), sino estimulando la demanda por saldos monetarios reales, garantizándole rentabilidad adecuada y produciendo con ello una contracción en la demanda de bienes. Operar restringiendo saldos monetarios reales equivale a hacer escaso uno de los insumos “vitales” para el aumento de la oferta agregada, y sólo provoca un estrangulamiento productivo y una mayor represión financiera.

El puntual de la estrategia de desarrollo propuesto por McKinnon es la reforma financiera, según los elementos antes analizados. El mercado financiero libre es el ejemplo más virtuoso de la eficiencia, es el sector líder del desarrollo. Todo lo que se opone en su camino contribuye a agravar los problemas del subdesarrollo. Una economía en la ruta de la monetización avanza despejadamente hacia el crecimiento autosostenido: “Un vigoroso mercado interno de capitales, centrado en el sistema monetario, puede ser un mecanismo más eficaz de desarrollo económico”. (RM, pág. 161.)

Una vez en marcha la reforma financiera, son necesarias dos estrategias complementarias: la liberación del comercio exterior y la reforma fiscal. La primera, porque ahora es superfluo controlar las importaciones y también innecesario manejar el sistema de precios relativos para buscar transferencias de recursos entre sectores. La economía cuenta con un sistema fluido de financiamiento y el patrón de inversiones refleja adecuadamente el costo de oportunidad de los recursos. El tipo de cambio es flexible y se ajusta a las necesidades de liberalización y de competencia en el mercado internacional.

La otra línea de acción es la reforma fiscal: debe eliminarse todo subsidio o exención discriminatoria. El síndrome de la intervención debe desaparecer. El Estado tiene que garantizar sus propios ahorros, mediante un sistema fiscal que sea a la vez neutral y elástico.

El proceso de planificación se convierte en una simple coordinación de las secuencias, para implementar las distintas etapas de liberación. (RM, pág. 194.) La

mejor planeación es la que realiza el mercado. Una economía con estos bellos atributos, denominada por McKinnon como la economía BETA, sintetiza su programa de desarrollo en los siguientes términos:

“El gobierno trata de incrementar su ahorro propio elevando los impuestos y las tarifas de los servicios dispensados públicamente, a fin de reducir la dependencia fiscal respecto a los créditos del Banco Central. Al mismo tiempo las tasas de interés sobre depósitos y préstamos son aumentados para estimular la corriente de ahorro privado mediante la banca organizada. La inicial alza pronunciada de las tasas nominales de interés refleja la existencia real de inflación y de expectativas inflacionarias, y esas tasas de interés nominales (no reales) van disminuyendo a medida que la inflación afloja, el nivel de la producción y del empleo se mantiene eliminando la contracción monetaria en la acumulación interna de capitales, efecto que se logra mediante el aumento de la tasa real de interés sobre depósitos y el estímulo de la inversión de mayor productividad. La fundamental complementariedad entre el dinero real y nueva inversión, es plenamente explotada por BETA en el desarrollo de su programa de estabilización de precios”. (RM, pág.194.)

Me he tomado la libertad de analizar con cierto detenimiento, y probablemente con algo de pesadez, el modelo teórico y las estrategias de McKinnon por tres razones: primera, para ilustrar los postulados de una corriente que está en el centro del debate político; segunda, porque la política neoliberal formulada en Colombia, contando con las recomendaciones directas de McKinnon, constituye una repetición casi literal del esquema; tercera, porque sus ejecutores y defensores han argumentado que algunas coyunturas vividas por la economía (altas y crecientes tasas de interés, predominio del sector financiero, excesivo endeudamiento empresarial, intensa especulación) se han presentado a pesar del modelo implementado y que son indeseables. Por el contrario, como quedará claro de la exposición, esos resultados son intrínsecos al modelo, hacen parte de sus objetivos más deseados.

El modelo se monta sobre una alta tasa de interés, confía todas sus decisiones al mercado y considera que es suficiente el desarrollo acelerado del sistema financiero para impulsar el crecimiento y garantizar la acumulación productiva permanente. El conejo de laboratorio en que se convirtió la economía colombiana para este experimento, no logró salir indemne de la prueba y, por el contrario, su salud se deterioró rápidamente. Pero si el problema tiene que ver con sus resultados, sus equivocaciones comienzan con los supuestos. En primer lugar, parece existir

una lamentable confusión entre ahorro financiero y ahorro real. El profesor Curriel lo expresa con envidiable claridad:

“En cualquier caso el volumen de instrumentos financieros, que constituyen el mercado de capitales, es un pobre indicador y una poco confiable herramienta de análisis para evaluar o medir el crecimiento en el valor del equipo físico, inventarios y vivienda –que es lo que tenemos en mente cuando hablamos del capital en equipo o del ahorro en el sentido de los bienes producidos pero no vendidos aún al consumidor final”.⁶ Agrega, con razón, que la tasa de interés tiene muy poco que ver con la asignación de recurso para muchos tipos de inversión: “A excepción del mercado hipotecario, dudo de la sensibilidad de la formación real de capital a las fluctuaciones en la tasa nominal de interés a la variación en la oferta de fondos prestables”.⁷

Nada garantiza una relación de causalidad entre monetización acelerada y mayor crecimiento real. Precisamente una de las grandes debilidades del modelo es excluir el análisis de los determinantes reales del proceso económico, los cuales sólo se enfocan desde el ángulo de los impactos del sistema monetario. La economía aparece vacía por dentro. O se marca una contraposición ficticia entre industria y agricultura, con la extraña tesis del “empobrecimiento de la agricultura” causada por el desarrollo industrial, pero no validada por los hechos. Por el contrario, un rápido crecimiento de la agricultura y una expansión de su productividad requiere contar con una demanda urbano/industrial vigorosa; y el estudio de ese problema del mercado desborda ampliamente los factores de orden crediticio y financiero. Por último, pero no menos importante, nada positivo se logra con la libertad del sistema financiero y de sus tasas de rentabilidad, o evitando actuar deliberadamente sobre las fuerzas del mercado, en economías que “...se caracterizan por rigideces estructurales, por una alta sensibilidad a los factores externos, por una baja movilidad de los factores, por elevados grados de monopolización y concentración; de modo que parece bastante inconveniente que la asignación de los recursos se deje simplemente a los mecanismos del mercado, ya que éstos,

6 Lauchlin Currie. “El estado y la formación de capital”, en M. Cabrera (ed): *El Estado y la actividad económica*, ASOBANCARIA, Bogotá, 1981, pág. XXVIII.

7 Ibid, pág. XXIII

desde el punto de vista de asignación, son bastantes inoperantes en una economía con estas características”.⁸

MCKINNON EN COLOMBIA

Prudentemente, McKinnon sugiere que el programa general de liberación debe efectuarse por etapas, según las condiciones concretas de la economía a la cual se aplica; efectivamente, sus recomendaciones fueron específicas tras sus visitas a Colombia en 1973 y después de escuchar la opinión ilustrada de economistas y banqueros. A la nueva administración que entró en funciones en 1974 le correspondió aplicarlas.

Su punto central es el de siempre: “Es indispensable hacer una reforma financiera que permita a los sectores económicos competir libremente por los ahorros, con tasas de rendimiento reales que faciliten una mejor asignación de los recursos... El sistema financiero monetario es el mecanismo clave para alcanzar ahorros hacia la inversión”.⁹

Sin mucha sorpresa constata que Colombia es un caso típico: los rendimientos de las inversiones son reducidos, los ahorros son escasos, la dispersión en las tasas de interés es muy amplia, el sistema financiero está reprimido, hay un amplio y “vital” mercado extrabancario y existe una serie de sectores excesivamente subsidiados y protegidos.

¿Cómo resolver este conjunto de problemas? Primero, elevar “sustancialmente” las tasas de interés del sistema financiero a niveles similares a los existentes en el mercado extrabancario; liberar a la banca de la multitud de restricciones que han obstaculizado su desarrollo: reducir encajes, disminuir inversiones forzosas, suprimir topes a las tasas de interés; además, establecer un sistema de depósito a término con muy pequeño encaje y rentabilidades competitivas; limitar drásticamente el

⁸ Jesús A. Bejarano, “El modelo económico colombiano”, en ¿Hay un modelo económico colombiano? Documentos El Mundo, No. 31, septiembre 1981, pág. 14.

⁹ Ronald I. McKinnon, “Política monetaria y financiera en Colombia”, Revista del Banco de la República, Diciembre de 1974, pág. 1686. Lo que sigue, resume brevemente el contenido de este artículo.

volumen de crédito de los Fondos del Banco de la República; evitar los gravámenes sobre el recurso escaso, que es el capital. En síntesis, llevar a que el mercado financiero guíe libremente el proceso de financiamiento de la economía.

En el área de comercio exterior recomienda abolir el CAT, por sus efectos distorsionados sobre el sistema de precios, y mantener la devaluación progresiva.

Estas medidas de liberación están sujetas al manejo de la situación fiscal y el control de la inflación; esta última, como se sabe era muy intensa en 1973 y se aceleró mucho más de esa fecha en adelante. Para McKinnon, la política antiinflacionaria debía descansar en los mismos mecanismos que sustentan la liberación financiera y en el control de la base monetaria. Al final, con un sistema financiero libre, las tasas de interés constituyen el principal instrumento del mercado en el proceso de asignación de recursos. Con ello, la Junta Monetaria restringe su papel a “igualar el crecimiento de la base monetaria con el crecimiento del ingreso real para mantener un nivel de precios estable” (pág. 1691). Se llega así a la síntesis de la proposición monetaria fundamental.

EL MODELO NEOLIBERAL Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN COLOMBIA

El modelo hasta hora examinando fue acogido calurosamente por el nuevo gobierno del presidente López Michelsen, quien había sido elegido por una amplia mayoría, esperanzada por la trayectoria de liberal de izquierda del nuevo mandatario y sorprendida luego por el viraje neoliberal que orientó su política.¹⁰

Precisamente, la ambición presidencial era poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo que perdurara por el último cuarto del siglo y que parecía consistente con los nuevos viento ideológicos que soplan en América Latina. Así lo expresa categóricamente en la presentación del Plan de Desarrollo 1975 – 1978:

10 Obviamente, la adopción de este modelo no es una cuestión de simple preferencia académica, sino que responde a una serie de condiciones internas y externas que limitan autonomía en el manejo de la política. Algunos de estos puntos son mencionados por Francisco Azuero en “El liberalismo financiero, balance de una experiencia”, *Cuaderno de economía*, No. 2; Departamento de Economía, Universidad Nacional, Bogotá, Primer Semestre de 1980.

“ Desde los años treinta el país ha tenido el mismo Plan de Desarrollo. Este consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía. Los mecanismos para lograr esto iban desde la alta protección aduanera de la industria y las prohibiciones de importación de bienes producidos en el país, hasta la concentración de la inversión pública en servicios sociales en las grandes ciudades. El último capítulo de este esquema tradicional de desarrollo fue la estrategia de concentrar la inversión nacional en la construcción de vivienda en las grandes ciudades y en Bogotá, en particular. El Plan de Desarrollo que se presenta ahora en el Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado”.¹¹

El proceso de desarrollo pretendía reorientarse sobre dos bases esenciales: un mercado financiero libre y vigoroso, y un patrón de crecimiento hacia fuera. Ello requería de un trípode de reformas: reforma financiera, reforma fiscal y liberación del comercio exterior; estas reformas, a su vez, se entrelazaban para el objetivo de estabilizar la economía.

Considero que a estas alturas de la exposición es innecesario citar en extenso el programa económico en el cual se concretaron estos propósitos. Sería una simple repetición de los aspectos del modelo neoliberal que ya he enfatizado suficientemente.¹²

Permítanme sólo tratar brevemente un par de puntos. En su mensaje al Congreso Nacional de 1978 —que en este entonces parecía su testimonio final— el presidente López insiste en sostener los principios neoliberales, incluso después de haber tenido que retroceder en varias de las políticas que trató de implementar en los frentes fiscal, financiero y de comercio exterior. Contra toda evidencia, presenta al sector financiero como líder eficiente del desarrollo y las altas tasas de interés como variable estrella.¹³

11 Departamento Nacional de Planeación, *Para cerrar la brecha*, Bogotá, 1975, pág. V

12 Una descripción de estas medidas que corresponden al “Plan McKinnon” en sus aspectos sustanciales, se encuentra en el Plan de Desarrollo citado en la nota anterior; también, véanse el artículo de F. Azuero antes citado y el interesante trabajo de Juan Carlos Jaramillo, “El proceso de liberación del mercado financiero colombiano” (Revista del Banco de la República, abril de 1981.)

13 Alfonso López Michelsen, *Testimonio final*, Vol. I; Mensaje del Congreso Nacional, 1978. Ver especialmente pág. 400 y ss. (Para quien esté interesado en comprobar cómo el espíritu de McKinnon guía la pluma del mandatario).

No menos explícito es el dictamen contra la sustitución de importaciones: “Lo fundamental para el modelo de desarrollo —dice— es saber si perseveramos en cabalgar sobre un modelo discontinuado o si, reexaminando las condiciones actuales, nos sumamos al grupo que va a la cabeza de los países en proceso de desarrollo adoptando como estrategia la de las exportaciones”.¹⁴ De allí en adelante, todos los males de la economía colombiana se consideran resultado del modelo vigente hasta 1974: despilfarro de recursos productivos, aumento artificial de la relación capital/trabajo, desempleo, mayor dependencia de los insumos importados, debilitamiento de los sectores no protegidos, creciente desigualdad económica y social, empeoramiento de la distribución de ingresos, freno al crecimiento de las exportaciones.¹⁵ El catálogo es impresionante, pero la prueba en contra del proteccionismo es concluyente y las ventajas de la apertura externa son claras.

En cualquier caso, la nueva política, inaugurada con el Estado de Emergencia, acabó varios frentes: la reforma tributaria, la reforma financiera y los primeros intentos de liberación de importaciones. Pero, además, consagró todas sus energías al propósito de corto plazo de contener la inflación, pues se consideraba que el crecimiento sería una consecuencia de la asignación más eficiente de recursos por el mercado, después de suprimir las restricciones identificadas previamente en el diagnóstico.

El primer año de prueba (1975) fue decepcionante. La crisis nacional detuvo en seco la expansión de las exportaciones menores. Parcialmente por ello y parcialmente por el impacto de la reforma tributaria, la industria entró en recesión, experimentando la más baja tasa de crecimiento de los últimos treinta años. El PIB de la construcción disminuyó en más de 4%, después del alto incremento de los años anteriores. La tasa de crecimiento de la economía cayó a su más bajo nivel en comparación con los ritmos registrados en los años anteriores de la década.

La expansión de los medios de pago se aceleró y el sector financiero creció a una tasa cerca de cuatro veces superior a la correspondiente al PIB total. La inflación efectivamente cedió después del pico alzado en 1974, aunque siguió estando por encima del promedio anual de los cuatro años anteriores.

14 Ibid, pág. 183

15 Ibid, pág. 184-190.

Parecía iniciarse el reajuste de la economía, en medio de gran traumatismo y en el marco de una situación mundial poco favorable.

En esas circunstancias entra a jugar un factor formidable que alteró el funcionamiento económico, especialmente desde 1976: La bonanza del comercio exportado, ante el boom cafetero y el boom de las exportaciones ilegales. En el breve lapso de un año las reservas internacionales netas aumentan en más de 600 millones de dólares, con una tasa de crecimiento de 113%; para 1977 crecen en un 57% adicional y para 1978, después de un aumento de 35.6%, bordean el nivel de los 2500 millones de dólares. El programa cambiario crece totalmente despejado: nunca antes la economía colombiana había tenido una posición tan elevada de liquidez internacional. Sin embargo, por una extrañísima paradoja, dentro del esquema de manejo de la política económica, esta bonanza se convierte en el problema más difícil de la economía. Pareciera que los ejecutores de la política sintieran la nostalgia de las épocas antiguas, más manejables, de crisis cambiaria.¹⁶

GERENCIANDO LO IMPREVISTO

Con su agudeza característica, el presidente López define la nueva situación como equivalente a gerenciar lo imprevisto. Requiere una gran dosis de imaginación afrontar el manejo de la abundancia de divisas y probablemente es la gran oportunidad para que, mediante el modelo neoliberal, se asignen eficientemente los recursos y se acelere el crecimiento económico.

En efecto, hasta finales de 1976 se mantiene virtualmente el esquema liberacionista inicial con ajustes secundarios. La industria se reanima con el impacto de la bonanza, si bien no consigue alcanzar el crecimiento promedio de la primera parte de la década. La construcción profundiza su ciclo depresivo. La agricultura entra en crisis que se prolongará hasta 1977 (afectada por un clima adverso). Para mediados de 1977, el salario real del obrero industrial llega al más bajo nivel de toda la década. Sin haberse manifestado aún el impacto de las nuevas

16 La mayoría de las cifras que utilizo son tomadas de: *Mónica Velásquez*, "Café, política económica e inflación en Colombia en la década del 70", tesis de grado, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981. Allí se encuentra un análisis interesante de los resultados y los costos de la política antiinflacionaria.

medidas, el primer semestre de 1977 termina con una tasa anual de crecimiento de los medios de pago de 44% y con una cifra similar para el índice de precios al consumidor (obrero).

El gobierno mantiene un rígido control sobre el gasto público y para 1976 la inversión directa del gobierno registra su segundo año consecutivo de disminución en términos reales (cae a una tasa de 27.8%); en 1977 proseguirá su descenso en un 25% adicional.

La política económica enfrenta así, terminando 1975, uno de sus momentos más difíciles: La “bonanza de los cafeteros” –según la frase del presidente López parece ser un verdadero dolor de cabeza. La inflación está fuera de control, las presiones sociales son intensas (y se agudizarán posteriormente en el segundo semestre de 1977) y la economía no da señales de tener una recuperación. Un nuevo Ministro de Hacienda entra en función desde principios de 1977 y reinstaura el sistema más ortodoxo de controles monetarios. Todos los instrumentos de políticas se subordinan al objetivo de disminuir el “exceso” de liquidez de la economía, controlando los efectos de la monetización de divisas. El reinado de McKinnon se debilita. Sus objetivos de largo plazo se hacen cada vez más distantes.

La siguiente cita resume adecuadamente el manejo y la orientación de la política en esta etapa: “El manejo de la bonanza... se caracterizó por la renuncia por parte del gobierno para utilizar como política contraccionista principal el instrumento directo (la tributación al sector exportador), al permitir que el desajuste en el mercado mundial del café se transmitiera internamente. Esta decisión prácticamente obligó al gobierno a utilizar el resto de herramientas de la política para evitar los efectos expansionistas del alza de los precios internos del café. Las políticas fiscal, monetaria, de devaluación y endeudamiento externo quedaron así enlazadas a la decisión política consistente en no absorber la bonanza a través de mayores impuestos al café. La política económica, y por ende el comportamiento de la economía se vieron así determinados por un acuerdo particular entre el gobierno y el sector cafetero”.¹⁷

Al finalizar 1977 ha disminuido la tasa de crecimiento de los medios de pago,

17 José Antonio Ocampo y Édgar Revéiz R., *Bonanza cafetera y Economía concertada*, CEDE (Universidad de los Andes), documento 057, Bogotá, mayo de 1979, pág. 10.

aunque se mantiene todavía por encima del 30% anual. Si bien la inflación comienza a ceder desde el tercer trimestre de 1977, su ritmo continúa por encima de los resultados de 1976. La tasa de cambio real prosigue e intensifica su proceso de revaluación. Los salarios reales de obreros y empleados de la industria siguen declinando. Solamente en 1978 la economía reasumirá una rápida tasa de crecimiento, impulsada por una expansión sustancial del producto agrícola; ello tendrá el efecto adicional de reducir el incremento en un índice de precios al consumidor a niveles ligeramente inferiores al 20%. El salario real industrial, por su parte, crecerá por primera vez en lo corrido de la década del setenta. (El salario agrícola sí ha logrado conservar una tendencia ascendente, por las mejoras en el salario mínimo y las menores presiones de oferta de trabajo rural).

¿Qué panorama global ofrece este período en el cual se ha gerenciado lo imprevisto?. Si la eficacia de una política y validez de su diagnóstico se miden por sus resultados, la situación es clara: A pesar de la concentración de los instrumentos en el control de la inflación, los propósitos de estabilización no se alcanzaron. La tasa de inflación se mantuvo por encima de la meta deseada por el gobierno. La economía se resintió en sus potencialidades de crecimiento. La inversión pública se traficó. La inversión productiva creció lentamente, a pesar de la acelerada monetización, del sustancial aumento del ahorro financiero y de las elevadas tasas de interés: La conexión entre la primera y los otros elementos, que se dibujaba tan clara en el modelo teórico, no se manifestó en los hechos. El sector financiero ciertamente se expandió sin control, obtuvo altas tasas de rentabilidad y fue el gran ganador del proceso. El futuro del modelo exportador quedó cuestionado por la coyuntura internacional y por el debilitamiento de los incentivos cambiarios y no cambiarios. La remuneración al trabajo como porcentaje del producto disminuyó casi continuamente a lo largo de la década, hasta 1977. La mayoría de la sociedad asumió los costos de una política que no pudo alcanzar sus objetivos.

Capítulo VIII

MODELO DE APERTURA: COLOMBIA O EL JAPÓN LATINOAMERICANO JESUS ANTONIO BEJARANO

A fines del decenio de los sesentas, Albert Hirschman constataba el desencanto frente a los resultados de la industrialización en América Latina, así como el cambio de actitud de los economistas hacia ella, desde los términos casi líricos con que se recibía el crecimiento industrial en los años cincuentas hasta las desilusiones autocríticas de fines de los sesentas.¹ No resulta menos cierto que otros quisieron ver en este desencanto la confirmación de sus premoniciones sobre el inevitable fracaso de las políticas de industrialización. Los primeros, por supuesto, eran los economistas vinculados al pensamiento de la CEPAL, y los segundos aquellos que —por simplificación expositiva— conforman la escuela neoliberal.

Hay, sin embargo varias maneras de desengañarse; las de aquellos que, como CEPAL, detectaron los obstáculos internos y externos de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), entre ellos los vinculados a la socialmente desigual distribución de los frutos del desarrollo, al reforzamiento de los vínculos de

* Este trabajo debe mucho a las indicaciones de Gabriel Misas y a los estimulantes comentarios de Juan Luis Londoño.

¹ HIRSCHSMAN, Albert. "La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina", en Albert Hirschman "Desarrollo y América Latina, obstinación por la Esperanza." Ed. F.C.E, México, 1973, pág. 89.

dependencia externa por el aumento de la demanda de importaciones, la discriminación en contra de las exportaciones, etc.; lo cual los llevó a recomendar cambios en la estrategia de desarrollo encaminados a superar los límites internos de la industrialización, una política de apertura que disminuyera el desequilibrio externo, que sirviera de apoyo y racionalización en la continuidad de la ISI, etc.² Están también los que, como los dependentistas, desengañados por los resultados sociales de los ISI, confundieron la crítica al capitalismo y las dificultades del desarrollo capitalista con la imposibilidad del mismo: sólo vieron como alternativa la revolución.³ Finalmente, aquellos que desde los años cincuentas venían considerando la ISI no como un proceso contradictorio y problemático pero necesario, habida cuenta de las disparidades de todo orden entre centro y periferia (o como se quiera llamar al desarrollo desigual de la economía mundial capitalista) sino como un error, desde un comienzo garrafal, de perspectiva histórica y económica; no sólo se identificaba a la industrialización con el desarrollo y la agricultura con la pobreza, lo que era, según Viner, una “maligna fantasía”, sino que dejaban de explotarse los beneficios de las ventajas comparativas y del comercio como vehículos de transmisión del desarrollo.⁴ En esta versión, todos los vicios de la industrialización (la distribución del ingreso, la brecha interna y externa, el desempleo, la mala utilización del capital, etc.) fueron atribuidos no a las

² Para una consideración sobre los obstáculos internos y externos véase Octavio Rodríguez “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL”. Ed. Siglo XXI, 1980, Cap. VII, y para una síntesis de los cambios en la estrategia, véase CEPAL “En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la Industrialización en América Latina”. Cuadernos de la CEPAL, No. 14.

³ En rigor y siguiendo de nuevo a Hirschman (“La búsqueda de paradigmas como obstáculo a la comprensión” en Hirschman, Op. Cit.), lo que para CEPAL era un “complejo de autoincriminación” en los dependentistas se convertía en la “fracasomanía” corriente a mediados de los sesentas, en la versión por ejemplo de Gunder Frank (o aun de Vania Vambirra) del desarrollo del subdesarrollo. Pocos años después, ante la evidencia de la aceleración del proceso industrial, ganó fuerza la tesis del “desarrollo dependiente”. Para algunas de las implicaciones de este viraje véase una puntualización en Fernando H. Cardozo “La Originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo” en Revista de la CEPAL, No. 4, segundo semestre de 1977, y “Notas sobre el estado actual de los estudios sobre dependencia” en José Serra (editor) “Desarrollo latinoamericano Ensayos críticos”. Ed. F.C.E, México, 1974.

⁴ La referencia más clásica es por supuesto Jacob Viner “Comercio internacional y desarrollo económico”. Ed. Tecnos. Madrid, 1961.

políticas seguidas o a los factores sociales y políticos internos, sino al modelo como tal, independientemente de las políticas y de su implementación.⁵

De otra parte, este común desengaño conlleva diferencias sustanciales respecto de los puntos de crítica y respecto de las alternativas propuestas. Resulta en extremo difícil precisar los puntos de debate y las diferencias entre las posiciones. Con todo, puede intentarse una esquematización (dejando de lado a los dependentistas) de las diferencias entre las dos corrientes principales que por conveniencia expositiva hemos denominado la corriente cepalina y la corriente neoliberal.⁶

- a. Mientras para los cepalinos la ISI fue un proceso necesario e inevitable, para la corriente neoliberal fue un error el haberla adoptado como modelo de desarrollo. Mientras para los primeros no había alternativa posible dadas las circunstancias del comercio mundial posterior a la gran crisis, para los segundos la alternativa hubiera sido la explotación de las ventajas comparativas de recursos naturales y mano de obra.
- b. Mientras para la CEPAL las políticas de protección del mercado interno (al menos en sus primeras etapas) fueron una consecuencia insalvable frente a las circunstancias del comercio mundial que no dejaba más alternativas,⁷ para los neoliberales constituyen una política deliberada y errónea para promover la industrialización, convirtiéndose por tanto en la causa de sus desaciertos.
- c. Las “distorsiones” de la ISI, para la CEPAL, son el resultado de una equivocada aplicación de las políticas, de una actitud discriminatoria de los países centrales respecto de sus vínculos comerciales con la periferia y de las características estructurales de la economía y la sociedad latinoamericana. Para los neoliberales son el resultado de la naturaleza misma de la estrategia de sustitución. En consecuencia:

⁵ Véase en especial Ian Little, Tibor Scitovsky, Maurice Scott. “industria y comercio en algunos países en desarrollo”. Ed. F.C.E., México, 1975. Cap. III.

⁶ Una presentación más amplia puede verse en José Serra “El estilo de desarrollo reciente en América Latina: Notas introductorias”. El Trimestre Económico, abril-junio, 1976, y Aníbal Pinto: “Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual”. Rev. de la CEPAL, No. 6.

- d. Para CEPAL, la manera de salvar los obstáculos de la ISI no es abandonándola sino racionalizándola en términos de la protección y de los estímulos a la industrialización. Para la corriente neoliberal, la estrategia viable es eliminar la protección o, en todo caso, usar las tarifas sólo con fines fiscales y abandonar la ISI, orientando el desarrollo en función del mercado mundial.
- e. Ello conlleva, por tanto, dos formas distintas de aplicar la apertura: respecto de las exportaciones, para la CEPAL se trata de diversificarlas, sobre todo las de origen industrial a fin no sólo de resolver el desequilibrio externo sino de ganar en términos de economías de escala a partir de los mercados externos y por tanto de ampliar las posibilidades de profundizar la industrialización. Para la corriente neoliberal no se trata de *diversificación* de exportaciones que apoye la industrialización interna, sino de la adopción de un “modelo exportador”, esto es, especializarse para aprovechar las ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra. Ello supone en consecuencia una *reassignación masiva de recursos* en favor de las actividades exportadoras y portando un desmonte (gradual o por “tratamientos de choque”) de la industrialización sustitutiva.

Por el lado de las importaciones, para la CEPAL se trata de racionalizar la estructura arancelaria para lograr mayor eficiencia y competitividad en las *industrias sustitutivas* y al propio tiempo minimizar por esta vía las “distorsiones”

-
- ⁷ Brevemente, esto se puede esquematizar así:
Por definición, en la etapa primario-exportadora.

$$\frac{dM}{dt} > \frac{dy}{dt} > \frac{dx}{dt}$$

y al sobrevenir el cierre del comercio mundial,

$$\frac{dM}{dt} > \frac{dx}{dt}$$

donde:

y = ingreso, M = importaciones, x = exportaciones

Por lo que quedan tres alternativas:

1. Frenar el crecimiento para hacerlo compatible con la capacidad para importar.
2. Recurrir al financiamiento externo para cerrar la brecha externa, lo que no era viable por el cierre de las fuentes de financiamiento.

3. Sustituir importaciones, o sea hacer $\frac{dy}{dt} > \frac{dM}{dt}$, que era por lo demás la única alternativa viable.

Para una extensión del argumento, véase Gabriel Guzmán “El desarrollo latinoamericano y la CEPAL” Ed. Planeta, Barcelona, 1976, pág. 289.

de la ISI; para la corriente neoliberal, la liberación de importaciones busca una reasignación total de recursos de la economía ya que produce el desmonte de la ISI para ganar mayor eficiencia en términos de las ventajas comparativas (no de las industrias sustitutivas) y reorientar el conjunto de la economía hacia la especialización para la exportación. Sintéticamente, entonces:

- f. Para la CEPAL, la ISI, la racionalización de las importaciones y la diversificación de exportaciones no son antagónicas sino que son claramente complementarias en términos de la industrialización. Para la escuela neoliberal, ISI y exportaciones sí son dicotómicas, puesto que se trata de la asignación de recursos y en tal sentido la estrategia de exportaciones no es viable sin liberar importaciones al mismo tiempo, pues de otro modo no se reasignan eficientemente los recursos.⁸
- g. Ello, por supuesto, implica dos concepciones distintas sobre la operatividad de los mecanismos de mercado y de la intervención estatal: mientras para la CEPAL (o, más precisamente, para Prebisch⁹), si bien los mecanismos de mercado son esenciales en cuanto hace a la producción, al Estado compete la distribución y la movilización del excedente hacia fines que al mismo tiempo garanticen la acumulación y maximicen el bienestar colectivo y la distribución.

Para el pensamiento neoliberal, el mercado no sólo garantiza por sí mismo la eficiencia productiva sino el desenvolvimiento de la actividad humana; que a la larga ha de reflejarse en que el crecimiento acabará por atenuar las desigualdades sociales. Al Estado “le correspondería velar por este proceso, garantizando la tranquilidad social”, proveyendo las economías externas y algunos insumos que el capital privado necesite y estimulando la manipulación de los esquemas tributarios y crediticios, el ahorro y las inversiones privadas, nacionales y extranjeras; en otras palabras, “administrando” el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado”.¹⁰

⁸ Véase Estefan H. Robbock “La dicotomía falsa: Industrialización a través de la sustitución de importaciones o mediante industrias de exportación”. El Trimestre Económico, julio - septiembre, 1972.

⁹ Raúl Prebisch, “Hacia una teoría de las transformaciones”. Rev. de la CEPAL, No. 10, abril 1980.

¹⁰ José Serra, Op. Cit. pág. 429.

Este apretado resumen de las divergencias básicas (puestas en términos demodelos extremos), que hemos centrado particularmente en las concepciones sobre la apertura comercial¹¹ tiene la utilidad de precisar los términos del debate —a menudo confuso— que se adelanta hoy en América Latina y de proveer un marco de referencia para el análisis de la experiencia colombiana en la última década.

No cabe duda de que, en términos de los extremos, países como México o Brasil están más cerca de lo que hemos llamado aquí la concepción cepalina y los países del cono Sur más cerca de la postura neoliberal. Ubicar el “modelo colombiano” a partir de este esquema es, sin duda, problemático. Si se lo juzga por la Retórica, especialmente por los pronunciamientos oficiales de la administración López Michelsen, está bien cerca de las posiciones neoliberales,¹² pero si se lo juzga por la práctica de la política económica, y aun por los pronunciamientos oficiales de los últimos dos años, está más cerca de la posición de la CEPAL.¹³

De hecho, y si se considera en conjunto el decenio del setenta, la “Apertura” de la economía colombiana ha sido puramente retórica. El coeficiente de importación de bienes y servicios, que en 1960 era de 16.1 %, pasó a 15.8% en 1970, a 13.4% en 1974 y en 1978-79 se situaba alrededor del 16.0%. Es decir, por el lado de las importaciones, el grado de apertura a fines de los setentas es semejante al de comienzos de los setentas (y si se excluyen las importaciones de combustibles, se tendría una economía indudablemente más cerrada). El coeficiente de exportaciones, por otra parte, se mantiene alrededor de 15.5%

¹¹ Cabrían igualmente otras diferencias, por ejemplo en torno a la inversión extranjera, al papel del financiamiento externo, a las ineficiencias del Estado en lo que toca con la dirección del proceso de acumulación, a la integración latinoamericana, etc. Para algunas consideraciones sobre estos aspectos véase Aníbal Pinto “La apertura al exterior de América Latina”. Rev. de la CEPAL, No. 11, agosto de 1980.

¹² Una buena colección de citas de López, como candidato y como Presidente, claramente así lo atestiguan. Véase Hernando Gómez Buendía “Alfonso López Michelsen: Un examen crítico de su pensamiento y su obra de Gobierno”. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1978, especialmente páginas 85 a 88, 269 a 270 y 281-283.

¹³ Véase Édgar Moncayo Jiménez “Economía cerrada vrs. economía abierta”, ponencia presentada al VII Congreso Nacional de Economistas, Armenia, febrero 6 al 9 de 1980. Y el cap. de política de comercio exterior del PIN (Vol. II) donde se explicita el sentido de la llamada “apertura de doble Vía”.

entre 1960 y 1974, sin apreciarse prácticamente ninguna modificación hasta 1978-1979, pese a que se experimentaron períodos de bonanza en los precios de las exportaciones.¹⁴

Por otra parte, si bien el comportamiento de las importaciones y exportaciones ha sido errático en la década del setenta, no puede afirmarse (salvo un par de años a comienzos de los setentas) que haya un crecimiento sostenido del comercio exterior. Según cifras del Banco Mundial, entre 1960 y 1970 las exportaciones colombianas crecieron al 2.2% promedio anual y entre 1970 y 1977 a -1.2% (mientras los países de medianos ingresos lo hacían a 5.4% y 5.7%) y las importaciones crecieron al 2.4% y -0.8% en los mismos períodos (mientras para los países de medianos ingresos las tasas fueron de 7.1% y 5.9% respectivamente).¹⁵ De hecho, entre 1971 y 1975 las exportaciones crecieron para contraerse entre 1975 y 1977, experimentando nuevos ascensos en 1978. Pero, aun en este año, las exportaciones no eran sustancialmente superiores a las de fines de la década del sesenta, y no han experimentado modificaciones de importancia en los últimos dos años.

Respecto de la diversificación, las exportaciones no tradicionales, que lograron pasar del 22% de los totales en 1967 a 47.9 %, en 1974 volvieron a descender al 33% en 1978, esto es, casi la misma participación de 1971, aunque en ellas han ganado terreno los productos manufacturados (38% en 1978) sobre los productos básicos no tradicionales. Con todo, el sector industrial en conjunto, que en 1967 participaba en el 54.6% de las exportaciones no tradicionales, pasó a 77.9% en 1974, para situarse de nuevo en el 65.8% en 1978, sólo un poco por encima del nivel de 1971. Las importaciones tampoco han mostrado ninguna diversificación de importancia. Los bienes de consumo, que en 1967 eran el 7.9%, aumentaron al 11.9% en 1974, para descender al 8.7% en 1978;

¹⁴ El hecho de que exista una notable acumulación de reservas tampoco puede servir como argumento para una economía más abierta, pues ella está afectada por las exportaciones ilegales y los movimientos de capital. Véase una discusión de las dimensiones y dificultades de la apertura en José Antonio Ocampo y Mauricio Cabrera "Precios internacionales, tipo de cambio e inflación", en Mauricio Cabrera, editor, "Inflación y Política Económica". Asociación Bancaria, 1980, pág. 164 y siguientes.

¹⁵ Banco Mundial "Informe sobre el desarrollo mundial: 1979". Washington, 1979, Anexo, Cuadro No. 8.

un comportamiento semejante tuvo la importación de bienes intermedios, que pasó del 46% en 1967 a 58.6% en 1974 y a 48.0% en 1978, mientras que los bienes de capital pasaron de 44.2% a 29.1% y luego a 42.7% en los períodos mencionados.¹⁶

Así pues, lo que prometía ser una apertura comercial que como política se postuló desde 1967 y que se hizo más explícita después de 1974, en realidad sólo operó a medias entre 1971 y 1974.

De hecho, entonces, y pese a las intemperancias verbales corrientes en este país, no puede afirmarse que la economía colombiana sea hoy una economía abierta ni que la política económica haya inducido una apertura de significación. Por el contrario, parece haber una tendencia al cierre paulatino en la segunda mitad de la década de los setenta.

Por el lado de las exportaciones, la crisis mundial desde 1974, el aumento del proteccionismo en los países desarrollados y el concomitante cierre del comercio mundial en el segundo quinquenio han puesto en duda la viabilidad del modelo exportador independientemente de las políticas económicas (o lo que se ha llamado el pesimismo de las elasticidades), lo que al menos pone en evidencia el hecho de que el éxito de estas estrategias depende más de la coyuntura externa que de los estímulos internos a la promoción de exportaciones.¹⁷

¹⁶ Estas cifras provienen de Proexpo "Aspectos generales sobre Colombia", Bogotá, 1979, varios cuadros estadísticos. Ni siquiera en términos de la apertura financiera puede afirmarse que la situación es hoy sensiblemente distinta de la de fines de los años sesentas. Dado el auge extraordinario del mercado financiero internacional y el no menos extraordinario endeudamiento externo de América Latina, Colombia aparece como uno de los países de mayor desarrollo relativo en el que son menores las corrientes de capital extranjero, la afluencia de los préstamos públicos y los incrementos de la inversión directa privada neta. Así, por ejemplo, entre 1970 y 1977 la afluencia de préstamos públicos apenas pasó de US\$ 160 a US\$ 194, mientras en Brasil pasó de US\$ 673 a US\$ 3.181 millones. La deuda pública externa como proporción del PIB entre 1970 y 1977 pasó de 18.1% a 12.5% mientras en el promedio de los países de medianos ingresos pasó de 14.7% a 18.6%. Y como proporción de las exportaciones, el servicio de la deuda pasó de 11.6% a 8.7%. En el mismo lapso, la inversión privada neta pasó de 39 millones a 42 millones de dólares, de modo que la "apertura financiera" es apenas la relativa a los capitales de corto plazo, en claro contraste con Brasil, México o Argentina, en los que ha sido prominente el financiamiento externo.

¹⁷ Véase Juan José Echavarría "Las exportaciones en el escenario internacional: una estrategia exportadora para Colombia", en Coyuntura Económica, julio 1980.

No obstante, y conjuntamente con la adopción del modelo exportador, se diseñaron un conjunto de políticas que tendían a fortalecerlo internamente favoreciendo la reasignación de recursos hacia las actividades de exportación, en particular las relativas al mercado de capitales, al sector financiero, a la liberación de precios internos, en fin, a todo aquello que condujera a una mayor competitividad interna y externa¹⁸, que luego ha sido imposible reajustar para hacerla compatible con las nuevas circunstancias. En síntesis, no sería demasiado arriesgada la hipótesis de que el país se ha quedado con una política de apertura y con un proceso de cierre que podría explicar muchas de las contradicciones actuales del modelo de desarrollo colombiano. De donde se deduce, por una parte, lo peligroso que es jugarse el desarrollo a una sola carta y, de otra, que es por lo menos irresponsable intentar una estrategia en dudosas comparaciones con el Sudeste Asiático que tiene una inserción bien distinta y mucho más estable en el mercado mundial y en la División Internacional del Trabajo y un proceso de desarrollo distinto.

Por el lado de las importaciones, tanto la citada ponencia de Misas como otros trabajos¹⁹ destacan lo poco significativo de las medidas de liberación y el escaso impacto sobre el volumen y la composición de las importaciones, lo primero como resultado quizás de la necesidad de conservar un equilibrio político entre los diversos sectores de la burguesía y lo segundo, (aún si las medidas hubiesen sido más radicales) por la inelasticidad de las importaciones a la disponibilidad de divisas y los precios relativos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Con todo, la ausencia de hechos visibles no elimina al fantasma. La retórica aperturista si bien menos agresiva, sigue presente. Una estrategia de aperturismo indiscriminado e irresponsable, al estilo lopista, sigue siendo una posibilidad, remota por fortuna, pero como se sabe, el futuro próximo de la política nacional en 1982 es aún incierto y nuestra burguesía variable y ondeante y sin duda intelectualmente frívola y capaz de aceptar la repetición del experimento.

¹⁸ Estas relaciones han sido examinadas, en particular, en J.A. Bejarano "La intervención estatal en la economía colombiana: Anotaciones para un marco de referencia". En Revista Nueva Sociedad No. 46, Caracas, febrero 1980 y en Francisco Azuero "Al liberalismo financiero: Balance de una experiencia». En revista Cuadernos de Economía No. 2, Universidad Nacional, Bogotá, segundo semestre de 1980.

¹⁹ Véase Luis Jorge Garay y Juan José Echavarría: "Un análisis preliminar de la actual política de liberación de importaciones" en Coyuntura Económica Vol IX No. 3, pág. 73-90 y Gonzalo Giraldo "Estructura de la protección arancelaria y paraarancelaria en Colombia después de las reformas de 1979 en Rev. de Planeación y Desarrollo, mayo - agosto 1979.

Cabe, pues, reflexionar sobre la viabilidad en abstracto de las políticas de apertura, en particular sobre la liberación de importaciones y examinar, también en abstracto, algunas de sus implicaciones, dejando de lado la crítica a las estrategias de exportación, cuyo éxito, como ya se indicó, depende esencialmente del curso de la economía mundial y de los efectos que sobre la economía colombiana tenga la nueva división del trabajo, hechos éstos sobre los cuales no ejerce incidencia alguna la política económica interna. La liberación de importaciones, por el contrario, sigue vigente como problema de debate y como opción de política es claramente susceptible de ser adoptada, dependiendo por supuesto de la correlación de fuerzas entre las fracciones de clase.

Siguiendo el orden de problemas propuesto por Misas,²⁰ examinaremos enseguida los tres problemas que desde el punto de vista de la viabilidad de las políticas de apertura parecen más relevantes. Ellos son en su orden:

- a. La consistencia de las críticas del pensamiento neoliberal a la industrialización sustitutiva a la luz del caso colombiano, tomando como guía las críticas del gobierno de López.
- b. importaciones (en una economía como la colombiana) desde la perspectiva del largo plazo, esto es, como política de reasignación de recursos en el sentido que indicamos atrás, y
- c. Los efectos previsibles de la liberación de importaciones como política de corto plazo, es decir, como política de estabilización.

Las críticas de López al modelo sustitutivo, nada originales por lo demás, apuntan, de un modo general a establecer relaciones causales entre las políticas sustitutivas y las “limitaciones” más protuberantes de la economía durante el período de desarrollo hacia adentro, lo cual, además de explicar el discurso analítico de la “nueva sabiduría” neoliberal, permite justificar la adopción del modelo exportador como alternativa de desarrollo.²¹

Después de señalar cómo la estrategia colombiana se adelantó con un apoyo preferencial a la industria manufacturera generando un crecimiento desequilibrado en relación, principalmente, con la agricultura, López señala que “no quiere esto

²⁰ Véase Misas, Op. Cit. pág. 13.

decir, en modo alguno, que exista un conflicto para ser dirimido entre la industria y la agricultura, como dos extremos opuestos, sino entre la producción de bienes y servicios en los cuales el país tiene ventaja comparativa y aquellos que sólo pueden producirse en condiciones más o menos artificiales”.²²

En opinión de López, el proceso de sustitución acarrea las siguientes limitaciones al desarrollo:

1. “Despilfarro de recursos productivos por el ajuste dinámico intersectorial”, ello por dos razones al menos: por el “aumento artificial” vía protección, de los bienes relativamente intensivos en capital, reduciendo las inversiones potenciales en otros sectores y por el exceso de capacidad derivado de la adopción de escalas de planta mínimas que superan el tamaño del mercado. Esto se refleja por lo tanto en una asignación ineficiente de los recursos y en la ineficiencia industrial.²³

2. Al aumentarse “artificialmente” la relación capital-producto, se afecta la utilización de la mano de obra por: a) el alza desproporcionada de salarios en un solo sector (el industrial) y b) propiciando el flujo migratorio del campo a la ciudad, agravando el desempleo.²⁴

²¹ Seguimos aquí el texto de López “El Plan” para cerrar la brecha como nuevo modelo de desarrollo” incluido en “Testimonio Final - Mensaje al Congreso Nacional 1978”. Vol. 1, págs. 177 a 237, el cual es a nuestro juicio, entre todas las referencias de López sobre el tema, la crítica más elaborada y consistente. Salvo indicación en contrario, las consideraciones que siguen se refieren a este texto. Como ejercicio que ilustra bien la ninguna originalidad de estas críticas, citamos paralelamente el Manual de la Nueva Sabiduría de Little, Scitovsky y Scott (Op. Cit.) indicando las páginas en las cuales se considera del mismo modo y en idéntico lenguaje la cuestión; igualmente en algunos casos las páginas relativas a textos transcritos en Marc Rimez “Las experiencias de apertura externa y desprotección industrial en el Cono Sur” (en revista económica de América Latina No. 2 CIDE, México, marzo 1979) que corresponden a pronunciamientos de los ministros de Economía de los países del Cono Sur. El objeto del ejercicio, no es evidenciar lo obvio, es decir, la coincidencia de argumentos, sino la coincidencia textual en el lenguaje, no obstante que ignoramos quien copió a quién. Eludimos la transcripción de los textos para no aburrir al lector.

²² López, pág. 180, Little, et Al, págs. 39-40.

²³ López, pág. 184, Little, et Al, pág. 25.

²⁴ López, pág. 184, Little, et Al, pág. 107 y págs. 24-25.

3. Aumento del desequilibrio externo por a) aumento de los insumos importados al producirse la sustitución y b) aumento del consumo urbano (por el mejoramiento de las condiciones de vida) que debe satisfacerse con producción que implica nuevos aumentos de insumos importados.²⁵

4. Tendencia al freno de las exportaciones por encarecimiento de costos internos e ineficiencia, lo que hace que la producción doméstica no pueda competir en el mercado externo.²⁶

5. Los otros sectores (especialmente la agricultura) “deben soportar la carga de una industria a veces ineficiente y monopolística”, tienden a debilitarse reduciendo la generación de empleo, la capacidad de exportación y la producción de bienes de consumo popular. La “carga” que debe soportarse es la de los precios relativos en contra de la agricultura, con lo que “cualquier beneficio por parte de los campesinos vuelve a ser absorbido por las alzas con que los productos industriales compensan el costo de la mano de obra que la escasez de alimentos acaba sobrecargando”.²⁷

6. Empeora la distribución del ingreso, de un lado, porque al intensificar el uso de capital desplaza mano de obra que se condena a emplearse en sectores marginales y, de otro, porque consolida los monopolios dado lo modesto del mercado colombiano frente a escalas de planta que no permiten la existencia de varias empresas, al tiempo que obliga al Estado a intervenir a través de controles de precios.²⁸

En suma, los males del país: el estancamiento de la agricultura, la sub utilización de capacidad, el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso, la marginalidad, el desequilibrio externo, etc. provienen del modelo adoptado.²⁹

²⁵ López, pág. 186, Little, et Al, págs. 26-27 y pág. 86.

²⁶ López, pág. 186, Little, et Al, págs. 27, 91 y 268 a 270.

²⁷ López, pág. 188 Little, et Al, págs. 22-23-26 y 62-63.

²⁸ López, pág. 189, Little, et Al, págs. 20-22, págs. 65 y 106.

²⁹ Los argumentos para el caso colombiano están más desarrollados en otros trabajos cuyo examen sería útil al lector: los argumentos 1 y 4 se contemplan en J.A.P.de Melo “Política de comercio exterior y asignación de recursos en Colombia» Rev. D.N.P. Vol. X, No. 3, Sept. Dic. 1978. Los argumentos 2, 3 (también el 4) en D. Schydrowsky «una evaluación prospectiva de las políticas de comercio exterior de Latinoamérica en el decenio de 1970». Rev. D.N.P. Dic. 1970, y los argumentos 5 y 6 en Urrutia y Berry «la distribución del ingreso en Colombia». Ed. La Carreta, 1975; y en Miguel Urrutia «tendencias de la distribución del ingreso en la próxima década» en Fedesarrollo «La economía colombiana en los años 80», Edit. Presencia, Bogotá, 1979.

De una manera más sucinta, Juan Luis Kotsner, uno de los artífices de la política económica chilena, escribe:

“Al cabo de unos cuatro decenios, durante los cuales la economía chilena operó sujeta a las situaciones derivadas de la implementación de la estrategia mencionada (la ISI) el resultado fue un lento crecimiento del producto, una desocupación laboral alta, un modesto desarrollo de aprovechamiento de las capacidades productivas, atraso tecnológico y una notoria dependencia y vulnerabilidad frente a la economía internacional, la alta protección relativa para la producción no esencial, estimuló la formación de empresas de carácter monopolístico, lo cual se vio agravado por el estrecho mercado interno que desestimuló la concurrencia de empresas competitivas”.³⁰

López, ciertamente, sugiere que la ISI pudo haberse justificado teóricamente cuando el aumento de las exportaciones agrícolas conducía a un deterioro en los términos de intercambio, postulado que el propio López pone en duda.³¹ De cualquier modo, independientemente de cualquier discusión teórica al respecto, en opinión de López las circunstancias del primer quinquenio de los setentas justifican la adopción de una estrategia exportadora que permita “rectificar el modelo de desarrollo consistente en dar prelación a la sustitución de importaciones, que ya dio sus frutos, por el de un desarrollo equilibrado entre los distintos sectores, aprovechando aquellos en que nuestra ventaja competitiva nos permite desarrollarnos de adentro hacia afuera, en lugar de buscar estérilmente una autarquía imposible en las condiciones del mundo contemporáneo”³²

Los argumentos sobre los cuales se apoya la adopción de tal estrategia, son, básicamente:

1. Las exportaciones no tradicionales enfrentan demandas elásticas al precio, lo que al tiempo que revalúa la tendencia al deterioro de los términos de intercambio,

30 Citado por Marc Rimez, Op. Cit. pág. 106. Tedioso sería constatar otras semejanzas que por lo demás, parecen casi innumerables. Sin embargo, puede compararse el texto de López con el de Sergio de Castro Spikula (Ministro de Economía chileno) “Failure of Protectionist Policy in Chile” en Juan Carlos Méndez (Editor) “Chilean Economic Policy” Chile, noviembre 1979.

31 López, págs. 180 y 190. El punto es obviamente el mismo de Little et al, Op. Cit. pág. 34.

32 López, Op. Cit. pág. 195.

explica la tendencia sostenida de las exportaciones desde 1967. De otro lado, el volcar la economía hacia afuera aumenta la demanda de mano de obra, ya que las exportaciones colombianas son por lo general intensivas en trabajo, y al mismo tiempo se gana en eficiencia y por lo tanto se logra una más alta tasa de crecimiento.³³

2. El segundo argumento “es el fenómeno que ya nadie discute en los círculos académicos universales” (sic!), según el cual la estrategia de desarrollo hacia afuera, en casos como el de Corea o el de Taiwan, hace concebir las primeras esperanzas de un despegue que permita tasas de crecimiento del producto real tanto más elevadas que las de cualquier otro sistema económico”.³⁴

3. Con esto se aprovecharía la ventaja comparativa, consistente en que, a diferencia de Venezuela, Chile o Argentina, ricas en recursos naturales, “nuestra relativa pobreza en recursos no renovables la tenemos que suplir con mano de obra”.³⁵

La viabilidad de la apertura comercial debe entonces juzgarse con base en la posibilidad del modelo exportador, de un lado, y de otro, sobre los efectos previstos de la liberación de importaciones.

Por el lado de las exportaciones, el argumento más relevante, por supuesto, es el primero de los señalados atrás, especialmente en lo atinente a la elasticidad de las exportaciones, a los precios y a los subsidios. Es cierto que la evidencia había demostrado una cierta elasticidad para las exportaciones no tradicionales respecto de subsidios directos o indirectos y de la política cambiaria,³⁶ pero sin incluir los ciclos de la economía mundial como variable explicativa, esto es, las exportaciones son elásticas a los precios dado un mercado en crecimiento. Recientemente J.J. Echavarría ha demostrado, por una parte, que el dinamismo del quantum de

33 Ibid. págs. 190 -191. Véanse los argumentos en Little et Al. págs. 285 y ss.

34 Ibid. pág. 192. Véase pág. 181. Está por demás que los países “modelo” de estudio de Little et Al son Taiwan y Hong Kong.

35 Cit. en H. Gómez Buendía, Op. Cit. pág. 133. Véase Little et Al, pág. 413. Si se quisiera, por otra parte, una síntesis de las políticas propuestas (y adelantadas desde comienzos de los años setentas) bastaría ver a Little et Al, de nuevo, pág. 163.

36 Véase en particular Martha H. Cardona: “El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento a las exportaciones en Colombia”, en Rev. de Planeación y Desarrollo, sept. 1977 y C. Díaz Alejandro “Foreign Trade Regimes and Economic Development”, N.B.E.R. New York, 1976.

exportaciones fue sustancialmente menor durante el período 1967-77 que durante los años que anteceden a 1967, incluidas las manufacturas, y que el dinamismo experimentado por las exportaciones entre 1971 y 1974 y el declive posterior a 1974 se corresponden con la evolución de las importaciones mundiales; es decir, en primer término, que las políticas de promoción desde 1977 no cambiaron sustancialmente el ritmo de las exportaciones y, en segundo término, que “las importaciones mundiales –como una variable indicativa del comercio mundial– aparecen como las variables que, conjuntamente con la tasa de cambios real y efectiva, explican mejor lo sucedido en materia de exportaciones en Colombia. Su influencia es significativa para todas las formas de regresión utilizadas y en cada uno de los grupos de productos. La importancia de las importaciones mundiales es en nuestro concepto uno de los principales hallazgos empíricos de este artículo y permite colocar en entredicho la creencia de que, por ser Colombia un país pequeño, el tamaño y dinamismo del mercado mundial no son relevantes en el comportamiento de las exportaciones nacionales”,³⁷ de suerte que los movimientos de la tasa de cambio, el nivel de subsidios y los precios relativos explican sólo parcialmente la dinámica de las exportaciones. Este hallazgo empírico confirma una vez más que la viabilidad del modelo exportador depende básicamente de la evolución de la economía mundial.³⁸ La cuestión, por tanto, es si la economía mundial y la de los países desarrollados, en particular, va a persistir en el estancamiento o si hay probabilidades de recuperación. De cualquier modo, lo que se quiere sugerir es la equivocación de fundamentar un modelo exportador sobre las elasticidades sin tener en cuenta el ciclo depresivo del comercio mundial.

³⁷ Juan José Echavarría: “La evolución de las exportaciones Colombianas y sus determinantes: Un análisis empírico». Rev. del Banco de la República, agosto 1980.

³⁸ Ya en 1959 Ragnar Nurkse advertía a quienes invocan la experiencia del crecimiento del siglo XIX para demostrar las ventajas del libre comercio, cómo se habían olvidado de mencionar que eran mercados en crecimiento y observaba aludiendo a los “países nuevos” del siglo XIX, que “el progreso económico de esas regiones no se debió exclusivamente a la especialización internacional sino también al hecho de que el rápido crecimiento que se producía en el centro focal (Gran Bretaña) era transmitido a los países nuevos a través de un fuerte incremento en la demanda de productos primarios. Esta fue quizás, la característica más notable en materia de comercio durante el siglo XIX”. Ragnar Nurkse “Comercio internacional y desarrollo económico” Ed. Amorróstu, 1968, pág. 17.

De otro lado, el argumento segundo de “que ya nadie discute en los círculos académicos universales” (lo que depende de qué tan informado se está) que el modelo exportador va asociado a un mayor crecimiento, sólo parece ser válido para casos particulares, como los del Sudeste Asiático. En las estadísticas del Banco Mundial se puede encontrar de todo: países “cerrados” que crecieron rápidamente (como Brasil), países “abiertos” en los que ocurrió lo mismo (los del Sudeste Asiático), países “cerrados” que no crecieron y países “abiertos” que tampoco lo hicieron (por ejemplo la mayoría de países de América Central). El mismo Echavarría³⁹ aporta información que permite ver cómo 12 países de la periferia tuvieron un crecimiento entre el 3% y el 6% sin aumentos de las exportaciones, mientras que cinco lo hicieron aumentándolas y cómo siete de los países que tuvieron altos crecimientos en las exportaciones de manufacturas crecieron globalmente menos del 3% anual. Algo semejante ocurre con la distribución de ingreso, respecto de la cual es posible encontrar países abiertos con buena distribución (Corea o Taiwan), países “cerrados” en igual situación, etc.⁴⁰ Ello es obvio si, como lo admiten “los círculos académicos universales” ni el crecimiento ni la distribución están asociados a una única variable causal, como se puede leer en cualquier manual. Pero por otra parte, y en una perspectiva puramente analítica, tampoco se ha demostrado teóricamente que las ventajas comparativas o el comercio exterior promueven el crecimiento, como tampoco que la protección por sí misma lo retrasa.⁴¹ Cualquier generalización en este sentido corre el riesgo de chocar con la tozuda situación concreta.

Por supuesto, no puede reprochársele al ex presidente López que conozca y repita la nueva sabiduría neoliberal. Lo reprochable es que sin examinar las situaciones particulares se admita un argumento de validez parcial en unos casos y de invalidez en otros y se diseñe con él una política, como si los países tuvieran que asemejarse con lo que dicen los textos. Algo semejante ocurre con las críticas a la sustitución y con los “límites del modelo” al desarrollo, modelo que en sus características más generales fue común a los países latinoamericanos, pero estableciéndose entre ellos diferencias sustanciales en cuanto a las políticas adoptadas, en cuanto a los resultados, e incluso en cuanto al grado de racionalidad e intencionalidad de las

³⁹ J.J. Echavarría “Las exportaciones en el escenario internacional: ¿una estrategia exportadora para Colombia?” Coyuntura Económica, No. 5, julio 1980, Cuadro No. 10.

⁴⁰ Véase Hollis Chenery y M. Suqin “La estructura del crecimiento económico”. Ed. Tecnos, 1976.

⁴¹ Véase entre otros W.M. Corden “Protección y Crecimiento” en Luis E. DiMarco “Economía internacional y desarrollo” Ed. La Palma, Buenos Aires, 1974.

políticas de protección, lo que dependía de los efectos específicos del sector externo sobre la economía.⁴²

Con todo, es como si para la nueva sabiduría fuera asimilable la experiencia proteccionista chilena o argentina a la colombiana, o como si el proceso industrial de estos países se hubiera dado de la misma manera y con las mismas distorsiones.

La protección es, desde luego, una estrategia común, pero los niveles de protección fueron muy diferentes, al punto de que los niveles promedio de protección en Colombia no llegaron a ser más de un tercio de la protección en Argentina o en Uruguay.

Con niveles promedio de protección superiores al 200%, Argentina, Uruguay o Chile generaron estructuras industriales altamente ineficientes e inflacionarias, con elevados niveles de subutilización de capacidad, etc. Por otra parte, estos países arrancaron, en su proceso de sustitución hacia los años treinta, con grados de industrialización de alguna importancia, caso que no fue el de Colombia, que apenas comenzó con fuerza la sustitución desde la crisis. Además, en aquellos países el crecimiento global no ha estado tan claramente asociado al crecimiento industrial y todo ello finalmente implica que no es posible establecer comparaciones afanadas sobre la eficacia de determinadas políticas de fomento industrial.⁴³

Hace falta, sin duda, una evaluación de la ISI en Colombia, al estilo de lo que ha hecho Fishlow para Brasil o Díaz Alejandro para Argentina; pero cada día es mayor la evidencia de que el papel de la sustitución en la industrialización ha sido exagerado. A menudo confundimos sustitución con desarrollo hacia adentro “cuando lo primero se refiere a una política de industrialización forzada a través de la protección y lo segundo es un “modelo de “desarrollo”, procesos que serían equivalentes si la política produce toda la industrialización. Sin embargo, no parece

⁴² No es del caso hacer aquí consideraciones comparativas sobre estos aspectos de la industrialización; algunos de los ensayos incluidos en Max Nolf (Editor) “Desarrollo industrial latinoamericano” F.C.E., 1974 permitirán una que otra comparación.

⁴³ Para estas comparaciones, véase, entre otros, Gabriel Guzmán “El subdesarrollo latinoamericano y la CEPAL”. Ed. Planeta, 1976. Santiago Macario (“Proteccionismo e industrialización en América Latina” BID-intal, Santiago, 1969) puntualiza bien las diferencias para fines de los años cincuenta. También Aníbal Pinto “Política de industrialización en América Latina” en Max Nolf, Op. Cit. pág. 131 y ss. y CEPAL “Principales características de la evolución histórica de la industria Latinoamericana” en Nolf, Op. Cit. Cap. 1.

existir una relación mecánica entre la estructura de protección y el proceso de sustitución.⁴⁴ Como anota Perry “en cualquier caso, por razones del tamaño del mercado y la existencia de las economías de escala, era previsible que se desarrollara primero la producción doméstica de bienes de consumo no durables y posteriormente la de bienes intermedios y de capital. En efecto, el desarrollo relativo de la industria colombiana por tipo de bienes parece haber seguido un patrón aproximadamente normal según su ingreso per cápita y el tamaño de su población. En particular, la producción de bienes intermedios y de capital aparece a niveles de ingresos per cápita más altos de los que apareció en países más grandes como Argentina, Brasil y México. Más aun, buena parte de la sustitución de bienes no durables de consumo final se llevó a cabo con anterioridad a 1945, período durante el cual, como ya vimos, la protección no fue un factor determinante”.⁴⁵ La implicación que luego habría que examinar más detenidamente es que el desarrollo industrial colombiano tiene mucho de “espontáneo” en el sentido de que su patrón de crecimiento y diversificación responde mucho más al tamaño del mercado, al tamaño absoluto del PIB y al ingreso per cápita que a las políticas proteccionistas, cuyo papel promotor parece haberse restringido a algunas ramas,⁴⁶ lo que significa que el aporte de la sustitución, en sentido estricto, es mucho menor que lo que generalmente se piensa.

En efecto, cuando se examina el grado de sustitución por las variaciones en el coeficiente de importación o por el abastecimiento interno de la demanda doméstica, se está asumiendo implícitamente que toda la oferta interna es sustitución que se ha generado como efecto de la protección.⁴⁷

Sin embargo, las variaciones en el coeficiente de importaciones se halla determinado por los factores internos (crecimiento de la demanda, ingreso per cápita, tamaño de la población, etc.) que podemos llamar sustitución neta o “espontánea” debido exclusivamente a las condiciones de mercado que van haciendo rentable

44 Seguimos aquí a Guillermo Perry “Política cambiaria y de Comercio Exterior: revisión en la experiencia histórica y propuesta para la próxima década”. En Fedesarrollo “La economía colombiana en la década de los 80”. Bogotá, 1979, pág. 276 y ss.

45 Guillermo Perry, Op. Cit. pág. 282. Véase también Albert Berry «A descriptive history of Colombian industrial development in the XX century». Mimeógrafo. FEDESARROLLO.

46 Este, por supuesto, no es el caso en países como Chile, Argentina, Brasil o México. Véase Juan Auza, Gerard Fichet y Norberto González. “América Latina: integración económica y sustitución de importaciones” F.C.E. 1975, pág. 66 y siguientes.

47 Véase Juan Auza et Al, Op. Cit. para un comentario sobre esta confusión.

(aun en ausencia de políticas proteccionistas) la producción interna de bienes que antes no lo era, y este grado de “espontaneidad” va asociado a los niveles de ingreso per cápita.⁴⁸ Es en este sentido en el que suele afirmarse que todo proceso de industrialización es por naturaleza sustitutivo.⁴⁹ La sustitución bruta, que es la que convencionalmente se mide en el abastecimiento interno satisfecho por oferta interna, se debe entonces tanto a la política como a la demanda interna. La sustitución inducida (como la diferencia entre la S_b y la S_n), que resulta efectivamente de la política de protección, es lo que en rigor debería llamarse sustitución forzada o sustitución de importaciones a secas. Chenery ha realizado algunas estimaciones que se asemejan a esta distinción y encuentra que entre 1953 y 1966 el sector manufacturero creció al 8.3% anual, descompuesto así: 60% ocasionado por el crecimiento en la demanda doméstica, 22% sustitución de importaciones, 7% expansión de exportaciones y 11% cambios en los coeficientes de insumo producto. Para el período de 1966-1970, el sector manufacturero creció en 7.4%, descompuesto así: 76% demanda doméstica, 4% sustitución de importaciones, 5% expansión de exportaciones y 15%, cambios en los coeficientes de insumo-producto.⁵⁰ Estos resultados sugieren, de un lado, que la sustitución inducida no ha jugado un papel de significación después de 1965, y que no fue tan importante en el pasado reciente del país; de otro lado, que las exportaciones han contribuido todavía menos y, finalmente, que el cambio técnico (que es en últimas como se mide la “eficiencia”) ha jugado un papel acaso tan importante como la misma sustitución.

Los datos del Cuadro No. 1 para el período anterior a 1965 son concluyentes al respecto, y permiten otras precisiones.⁵¹

En términos del sector manufacturero en conjunto, la sustitución perdió importancia a partir del período de postguerra, cuando fue dominante el crecimiento de la demanda doméstica en el crecimiento industrial, siendo obviamente más relevante en el caso de aquellos bienes de consumo masivo (alimentos, bebidas, textiles y confecciones) que constituyen los sectores de mayor participación en el sector manufacturero. La “sustitución” por el contrario, ha sido determinante para las

48 Véase Chenery y Suquin, Op. Cit.

49 Para una consideración detallada de esta discusión véase “Industrialización y crecimiento en los países en desarrollo”. Joaquín Muns. Ed. Ariel, Barcelona, 1972, Cap. VI 50 Hollis B. Chenery “Interactions between Industrialization and Exports”, American Economic Review, mayo 1980.

51 Véase Albert Berry y Francisco Thoumi “Import Substitution and Beyond: Colombia” World Development, 1977 Vol. V, 1977 págs. 89-109.

industrias modernas de bienes intermedios y de capital, aunque sólo en muy pocos de estos sectores la demanda doméstica ha jugado un papel poco significativo.⁵² Las exportaciones, por el contrario, ni antes ni después de 1965 han jugado algún papel de significación en el crecimiento global, no obstante que pueden haber contribuido en el caso de uno que otro sector específico después de 1970. La ISI, pues, si bien es una denominación genérica para designar el proceso de industrialización, pudo ser importante en los inicios de la industria, pero debe juzgarse, al menos durante el período de postguerra, desde una perspectiva sectorial y no global, lo que permitirá precisar sus posibles efectos a nivel de los sectores sin entrar en erróneas generalizaciones respecto del proceso en su conjunto.

Por lo que hace a la política de sustitución, y particularmente a la protección del mercado interno, caben igualmente algunas precisiones.⁵³

1. Si bien la protección en Colombia ha sido alta, si se la compara con la de los países desarrollados (este argumento ha sido usado p. ej. en Little et al) se ha ubicado sustancialmente por debajo de la de los países del Cono Sur e incluso por debajo de países como el Ecuador y Venezuela; de ahí que cualquier comparación respecto de los efectos causales de la protección sobre el desarrollo industrial con el primer grupo de países resulte por lo menos arriesgada. La estructura de la protección ha sido igualmente distinta, ya que en el caso colombiano la protección ha favorecido claramente a los bienes manufacturados de consumo corriente y muy poco a los bienes de capital, que no ha sido el caso, por ejemplo, en Argentina o Brasil.⁵⁴

2. Los sectores con niveles más altos de protección son en general intensivos en capital y aquéllos con más bajos niveles, intensivos en trabajo. Debe destacarse que los sectores más protegidos son los de participación mayoritaria de inversiones extranjeras.

⁵² Por lo demás esto muestra otra de esas verdades que “nadie discute”: el aumento de “autonomía” del mercado interno respecto del sector externo cuando su tamaño absoluto sobrepasa el umbral por debajo del cual requiere protección.

⁵³ Seguimos aquí básicamente a Guillermo Perry, Op. cit. pág. 280 y siguientes.

⁵⁴ Para comparaciones con el Cono Sur alrededor de 1960, véase Santiago Macario, Op. Cit. y para el grupo Andino Félix Moreno “La Política de importación tecnológica en Colombia” en Rev. Ciencia, Tecnología y Desarrollo, Vol 4 No. 1, 1980.

3. Es cierto que se discriminó contra las exportaciones manufactureras que estaban menos protegidas que las ventas al mercado doméstico, pero no contra las agrícolas que desde 1967 están más protegidas que las ventas domésticas.

4. Aunque, como se anotó, alguna importancia ha tenido la política arancelaria y cambiaría en el desarrollo industrial, ésta no ha conducido a los elevados grados de ineficiencia de otros países donde la protección fue mucho más alta y jugó un papel bastante mayor en la formación del crecimiento industrial; en efecto, en términos de los indicadores convencionales de eficiencia se tiene que:⁵⁵

a. Los precios internos no son sustancialmente mayores (incluso en algunos casos inferiores) que en Estados Unidos, comparaciones que no resistirían hoy Chile o Argentina. Paradójicamente, donde las diferencias de precios son menores es en los bienes de consumo donde la protección es más alta y mayores allí donde la protección es menor; y, de otra parte, el arancel no explica satisfactoriamente las diferencias de precios internos-externos. Por el contrario, las mayores diferencias (indicadores de ineficiencia) se presentan en las ramas con alta participación de capital extranjero.⁵⁶

b. En general, las mayores ineficiencias no se presentan en las ramas más antiguas sino en las de reciente desarrollo (metálicas básicas, automotriz y plásticos, por ejemplo) asociadas al capital extranjero y/o a las inversiones estatales.⁵⁷

c. Por lo que hace a la productividad y al cambio técnico (medidas igualmente significativas de la eficiencia) mis propias estimaciones muestran⁵⁸ comparando las estimaciones de Nelson, Schultz y Slighton para 1964⁵⁹ (que relacionan el valor agregado por el trabajador en Estados Unidos y Colombia con los

55 Seguimos Perry, Op. Cit. pág. 283 y siguientes.

56 Véase Hutcheson. "Incentives for Industrialization in Colombia». Mimeógrafo. FEDESARROLLO.

57 Perry, Op. Cit. Tabla 25.

58 J.A. Bejarano. "La industrialización en la década del setenta". (Borrador) Mimeógrafo, Programa de Magister, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.

59 Nelson Schultz, Slighton. "Structural Change in a Developing Economy: Colombians, Problems and Prospects" Princeton University, N.J. 1971. Tabla 19, pág. 85.

**PROPORCIÓN DEL CRECIMIENTO DE SECTORES MANUFACTUREROS ASOCIADO CON
SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES, DEMANDA DOMESTICA Y EXPORTACIONES**

Industria	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones	Sustitución de importaciones	Demanda doméstica	Exportaciones
Alimentos						
Bebidas						
Tabaco						
Textiles						
Calzado y confecciones	0.87	0.10	0.87	0.87	0.87	0.87
Maderas						
Muebles						
Papel						
Imprenta						
Cuero	0.45	0.55	0.45	0.45	0.45	0.45
Caucho						
Produc. químicos	0.26	0.73	0.26	0.26	0.26	0.26
Petróleo	0.35	0.64	0.35	0.35	0.35	0.35
Minerales no metálicos	0.76	0.24	0.76	0.76	0.76	0.76
Metálicos básicos	1.02	-0.02	1.02	1.02	1.02	1.02
Productos metálicos	0.56	0.44	0.56	0.56	0.56	0.56
Maquinaria no eléctrica	1.87	-0.87	1.87	1.87	1.87	1.87
Maquinaria eléctrica	-	-	-	-	-	-
Equipo de transporte	1.69	0.69	1.69	1.69	1.69	1.69
Otros	-	-	-	-	-	-
Total manufacturas industrias consideradas por CHU	0.34-0.37 a/ 0.75 (0.80) b/	0.61-0.64 a/ 0.23 (0.17) b/	0.34-0.37 a/ 0.75 (0.80) b/	0.34-0.37 a/ 0.75 (0.80) b/	0.34-0.37 a/ 0.75 (0.80) b/	0.34-0.37 a/ 0.75 (0.80) b/

a/ El dato para exportación es una suposición. La sustitución de importaciones se estimó asumiendo que participó entre 5-10 % de las industrias tradicionales no analizadas por CHU, las cuales constituyen el 56% del crecimiento del período 1927/8-1944/5

b/ Usando una estimación alternativa para el producto del petróleo para 1944/5 que la utilizada por CHU.

FUENTE: BERRY Y THUMI, Op. Cit., Tabla 2.

mismos cálculos para 1974 según las cifras del “Statistical Year Book” de la ONU) que las diferencias relativas de productividad han variado muy poco en estos 10 años e incluso en algunos casos han disminuido. Perry, por su parte, anota que “en cuanto a cambio tecnológico, Berry concluye que la productividad total es el factor de crecimiento que contribuye a explicar mejor el crecimiento industrial en el siglo XX. Más aún, los incrementos en productividad del trabajo se explican apenas entre un 15% y un 23% por aumentos en la relación capital trabajo y en un 10% y 20% por calificación de mano de obra; el resto es atribuible a cambio tecnológico. La productividad total creció algo más del 3% anual promedio desde 1925, aunque esa tasa descendió a casi un 2% en la década de los sesenta. Algunos estudios específicos sugieren que gran parte del efecto “cambio tecnológico” puede atribuirse a un proceso “clásico” de aprendizaje (learning by doing). En esos estudios se observó que dicho proceso aumentó la eficiencia total y la utilización de mano de obra. Si este resultado se diera en muchos otros sectores, constituiría junto con la evidencia anterior que la mayoría de la industria colombiana ha llegado a niveles muy aceptables de eficiencia, un argumento muy fuerte a favor del proceso pasado de sustitución de importaciones y de la política de protección”.⁶⁰

Por lo que toca a los aspectos distributivos derivados de las políticas sustitutivas, ciertamente sería fácilmente comprobable que la distribución del ingreso o aun las condiciones de vida no han mejorado sustancialmente con el proceso de desarrollo. Sin embargo, una cosa es constatar el hecho y otra comprobar una causalidad, o atribuir la inequidad al modelo de desarrollo adoptado. Sería en extremo dispendioso discutir aquí esta relación. Baste anotar, en todo caso que, contra el argumento de López, la evidencia no confirma un comportamiento de los precios relativos industria-agricultura en favor de la primera y que más bien tiende a favorecer (al menos desde 1950) la agricultura,⁶¹ que en alguna medida es indicativo de que la distribución del ingreso en la agricultura no está asociada al modelo sustitutivo sino a factores, como la propiedad de la tierra que son consecuencia tanto del proceso histórico como de la ausencia de políticas distributivas claras en el país.⁶²

⁶⁰ Perry, Op Cit. pág.285 Véase también, para algunos argumentos a favor de la eficiencia, Berry y Thoumi, Op. Cit.

⁶¹ Véase Salomón Kalmanovitz “El desarrollo de la agricultura en Colombia”. Ed. La Carreta, Bogotá, 1977.

⁶² Por lo demás, bastaría observar, en los estudios sobre comparaciones internacionales de distribución del ingreso, la situación equitativa de países con modelos sustitutivos o la inequitativa en países no sustitutivos como indicación de que no hay mayor relación entre las políticas de protección y la equidad.

Aun cuando las anotaciones anteriores no son claramente demostrativas de que no existe causalidad entre la política económica y los resultados del proceso sustitutivo, sugieren en todo caso que el papel de los incentivos o la sustitución ha sido sobreestimado, que la causalidad entre política y resultados no es suficientemente clara como para sustentar (teóricamente) una estrategia alternativa y que, si bien se han presentado ineficiencias y “distorsiones”, ellas no son claramente atribuibles a la protección.

Lo anterior, desde luego, no constituye una defensa a ultranza de la industrialización. Sólo queremos subrayar que no es tan fácil adoptar una retórica acaso válida para otros países y aplicarla irresponsablemente a Colombia para justificar con ella los devaneos de la originalidad. Por otra parte, sería necesario insistir en que si bien la industrialización ha significado un proceso creciente de empobrecimiento y de concentración del ingreso, la explicación de ello hay que buscarla en otra parte y no dejar descansar la responsabilidad de la burguesía en este proceso, sobre errores del pasado que la “nueva sabiduría” promete corregir.

Un segundo aspecto del debate sobre los modelos de apertura es el del papel de la liberación de importaciones (y su viabilidad) como política de largo plazo, esto es, de reasignación de recursos. Ya se anotó que la viabilidad de una estrategia exportadora del tipo Sudeste Asiático tiene como contrapartida una apertura amplia respecto de las importaciones, ya que son éstas las que, vía desmonte del modelo sustitutivo, obligan a orientar recursos hacia los sectores de exportación modificando así la estructura sectorial de la acumulación.

Sin duda la liberación de importaciones en Colombia después de 1975 ha sido puramente retórica. Siguiendo a Misas,⁶³ si bien las importaciones se han recuperado después de 1976 ello no se debe a la liberación de importaciones, cuya intensidad no ha sido apreciable.⁶⁴ El Cuadro No. 2 resume los resultados globales entre 1975 y 1980.

⁶³ Véase Misas, Op. Cit. págs. 24 y siguiente. Véase también del mismo Misas “La Politique Industrielle du Gouvernement López en Colombia 1974-1978” en Rev. Problém D’Amerique Latine, julio 1979.

⁶⁴ La mayoría de las apreciaciones cuantitativas confirman la poca significación de las medidas. Además de Misas, por el período 1974-76 véase Alfredo Fuentes y Ricardo Villaveces «La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica» en Coyuntura Económica Vol. VI No. 2, julio de 1976. Para las medidas 1978-79 véase Luis Jorge Garay y Juan José Echavarría, Op. Cit. y Gonzalo Giraldo, Op. Cit.

Es cierto que se ha duplicado la proporción de importaciones bajo el régimen de libre importación y que ha habido una reducción leve del número de ítems de gravamen arancelario por encima del 20% de los niveles de protección de que goza la producción doméstica. Sin embargo, un examen más atento de la composición de bienes liberados indica lo siguiente: ⁶⁵

Respecto de los bienes de consumo, las importaciones liberadas se caracterizan porque:

- a. Son bienes que no entran directamente en la estructura del consumo.
- b. Cuando existe producción nacional, la liberación va acompañada de un aumento de los derechos de aduana.
- c. Las importaciones de bienes de consumo se refieren, en la mayoría de los casos, a bienes consumidos por los grupos de altos ingresos.

“El conjunto de bienes de consumo para los cuales se pasó del régimen de licencia previa al régimen de libre importación se caracteriza por tener tasas arancelarias excesivamente altas (40% y más). El cambio de régimen se llevó a cabo manteniendo, e incluso en algunos casos elevando, dichas tasas”. ⁶⁶

En cuanto a bienes intermedios, el comportamiento de las importaciones depende, de un lado, del ritmo de la actividad económica y del manejo de los stocks por parte de las empresas y en cuanto a bienes de inversión, éstas por supuesto dependen de las expectativas respecto de la demanda, del uso de la capacidad instalada y de su utilización. No obstante que las medidas de liberación han recaído en buena parte sobre este tipo de bienes, el hecho de llevarse a cabo simultáneamente, con la existencia de reservas internacionales considerables, puede explicar mejor la presión de la demanda por este tipo de importaciones.

Ahora bien, el punto relevante a discutir desde una perspectiva puramente teórica es, si en una economía como la colombiana una liberación de importaciones más radical

⁶⁵ Resumimos aquí los resultados de Misas.

⁶⁶ Misas, «la Liberación...» pág. 29.

que la adelantada hasta ahora sería capaz de producir una reasignación de recursos a largo plazo, es decir, modificar la estructura de la acumulación y a qué costo.

Salvo los bienes de consumo que son objeto del comercio internacional (los bienes salario no son básicamente objeto de comercio), los demás bienes de importación no parecen ser muy elásticos respecto de los precios (véase más adelante el Cuadro No. 3 por lo que una modificación en ellos tendría, a largo plazo, efectos limitados sobre las importaciones de bienes intermedios y de capital, dependiendo éstos fundamentalmente del ritmo de actividad económica. Fernando Montes, después de revisar los estudios de demanda por importaciones de Musalem⁶⁷, Díaz Alejandro⁶⁸ y Brillem Bourg,⁶⁹ generaliza los resultados obtenidos así:

“Este breve “survey” de las diferentes estimaciones de la función de demanda por importaciones está fundamentalmente dirigido a apoyar empíricamente algunas de las afirmaciones que se hicieron en el capítulo anterior, en particular lo referente a que la demanda por importaciones responde más a los cambios en la actividad económica general (cambios en el gasto nacional) que a los estímulos de precios. En otras palabras, dado que la elasticidad precio es sustancialmente menor en valor absoluto a la elasticidad gasto, la demanda por importaciones responderá mucho más a cambios en el gasto nacional que a cambios en los precios relativos o a otros cambios en el costo de importar a través de modificaciones en las restricciones cuantitativas y de precios. En otras palabras, podría afirmarse que no es aconsejable ni eficiente buscar estimular las importaciones a través de mecanismos de precios, con fines puramente monetarios ya que éstas no responderán en forma sustancial hasta que se haya reactivado la economía”.⁷⁰

Este “pesimismo de las elasticidades” por el lado de las importaciones parece ser general para América Latina. Los resultados de la CEPAL para nueve países

⁶⁷ A.R. Musalem, “Dinero, inflación y balanza de pagos: la experiencia de Colombia en la postguerra”. Bogotá, ed. Banco de la República, 1971.

⁶⁸ C.F. Díaz Alejandro “Determinación de las importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de capital”, FEDESARROLLO, 1973.

⁶⁹ A. Brillembourg “Specification bias in the demand for imports: the Case of the Gran Colombian Countries”. F.M.I., Washington, 1975.

⁷⁰ Fernando Montes Negret. “El control y la financiación y las importaciones” en Banco de la República. Asociación Bancaria “Financiamiento externo 1977”, Bogotá, 1977. La observación de Montes sobre las implicaciones respecto de la estabilización se discutirá más adelante.

**DIMENSIONES DE LA LIBERACIÓN DE IMPORTACIONES
1975 - 1980**

A. Modificación en la distribución del régimen de Importación.

Fecha	No. total de items	Lic. previa	%	Libre importación	%
Febrero 1975	4.749	3.128	65.9	3.128	34.1
Febrero 1978	4.777	2.253	47.2	2.253	52.8
Agosto 1979	4.710	1.573	33.4	1.573	66.6

A. Modificación en la distribución del régimen de importación

Rango Grav. Arancelario Promedio	No. items	% del Un. Arancelario	1975	1978	% del Un. Arancelario	1978	% Un. Arancelario	Diferencia % del Un. Ar
Inferior 20 %	1.171	24.7	1.236	25.9	1.636	34.3	9.6	
Entre 20-40	2.484	52.3	2.613	54.8	2.223	46.5	-5.8	
Superior 40%	1.094	23.0	922	19.3	918	19.2	-3.8	
Total items	4.749		4.771					

FUENTE: Edgar Moncayo, Op. Cit. Cuadros 1y 2

de América Latina (entre ellos Colombia) encontró igualmente que la variable relevante es el ingreso y en un grado menor el precio relativo.⁷¹

Esta rigidez del sector externo, respecto de las políticas de asignación de recursos (por el lado de las exportaciones porque dependen de la evolución de la economía mundial y por el de las importaciones porque dependen de la acumulación), puede explicarse por el carácter de las relaciones externas de la economía. En lo esencial, el comportamiento de la economía con relación al sector externo deriva su carácter del hecho de si es competitivo o complementario respecto de la economía mundial.

Recientemente, José Antonio Ocampo y Mauricio Cabrera⁷² han propuesto este punto, de importancia capital en el debate:

“Un país con sector externo competitivo se caracteriza porque la composición de su comercio exterior (tanto exportaciones como importaciones) se asemeja mucho a la estructura de su producción. Su comercio exterior es en lo fundamental comercio intra-industria, es decir, intercambio de un tipo de productos en una industria por otro tipo de productos de la misma industria. Para este tipo de estructura del sector externo, es sumamente útil razonar en términos de agregados macroeconómicos (ingreso nacional, gasto agregado, balance comercial, etc.) y como ha sido corriente en los enfoques de absorción y monetario de la balanza de pagos ya que dichos agregados tienen una base objetiva real. Las economías capitalistas avanzadas se asemejan bastante a esta caracterización como producto del desarrollo del comercio internacional de manufacturas en la postguerra.

Las economías latinoamericanas tienen un tipo de estructura del sector externo muy diferente. Estas economías se caracterizan porque la composición de su producción interna es bastante diferente a la composición de sus exportaciones e importaciones y éstas a su vez son muy diferentes entre sí”.⁷³

71 Valeriano García “La demanda de bienes de importación en cuadernos de la CEPAL. “La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios”, cuaderno No. 29, Santiago, 1979. Anótese que este estudio incluye otras variables tales como restricciones, reservas internacionales y desequilibrios monetarios que en todos los casos resultan menos significativos que el ingreso.

72 José A. Ocampo y Mauricio Cabrera, Op. Cit. pág. 142 y siguientes.

73 Ibid. P. 142.

Más brevemente, esto puede precisarse con lo que podemos llamar la paradoja de Bhagwati: los países desarrollados consumen lo que producen y exportan lo que consumen, mientras que los poco desarrollados producen todo lo que importan y exportan todo lo que producen.⁷⁴ Esto, para volver a un punto señalado atrás, explica por qué, por el lado de las importaciones, para los países poco desarrollados, su composición depende de la estructura de la acumulación y su ritmo del ritmo de crecimiento, lo que explica por qué las importaciones son inelásticas a los precios relativos. “Una estructura complementaria del sector externo tiende así a estar asociada a lo que en la literatura de balanza de pagos se ha denominado “pesimismo de las elasticidades”.”⁷⁵

En tales condiciones, es muy improbable que una “liberación” de importaciones produzca una reasignación masiva de recursos, a menos que se desmonte totalmente la estructura productiva existente como condición previa.

Por lo que hace a las exportaciones, cuando Bhagwati se refiere a que estos países exportan todo lo que producen, aplicado a las manufacturas, significa que “la participación de las exportaciones manufactureras de los países poco desarrollados en el total de sus exportaciones tenderán a reflejar su participación en el valor agregado industrial de su P.B.I. y que el último a su vez tenderá a reflejar su P.B.I. per cápita”.⁷⁶ En este sentido, es mucho más realista la posición de la CEPAL; sostiene que las exportaciones de manufacturas deben seguir al proceso sustitutivo o ser una prolongación del mismo, o bien, para resolver problemas de balanza de pagos o posibles disminuciones del crecimiento asociadas a limitaciones en el mercado interno. De tener las exportaciones manufactureras ese carácter, es obvio que no se requiere una reasignación masiva de recursos, por la vía de la liberación de importaciones. Seguir la vía contraria confiándose totalmente a la ventaja comparativa, a la reasignación de los recursos desmontando el proceso sustitutivo por la vía de liberación total de importaciones es, para ser gráficos,

⁷⁴ Bhagwati: “Theory and Practice of Commercial Policy”, Princeton Ser. No. 8, 1968.

⁷⁵ Ocampo, y Cabrera, Op. Cit. pág. 145.

⁷⁶ B. Hagwati: “Las exportaciones de los países menos desarrollados: un análisis de corte transversal”. En Luis E. Dimarco “Economía Internacional y Desarrollo”. Ed. de P a l m a , 1974, pág. 204. Allí se pueden ver las estimaciones de verificación de esta hipótesis.

correr el peligro de quedarse con la soga y sin el ternero, es decir, sin producción sustitutiva y sin exportaciones pero con el modelo “aperturista” en el vacío. Nótese, por otra parte, la evidente contradicción en los términos de formular la alternativa: no es posible liberar importaciones para promover las exportaciones a menos que se trate de una “apertura” de doble vía hacia países con estructura y nivel de desarrollo semejantes. Si aquello ocurriera, se intentaría asimilar la experiencia de los países desarrollados en el sentido de su estructura competitiva, lo que evidentemente es un contrasentido para los países en desarrollo.

Las anotaciones anteriores, como es obvio, son especulaciones analíticas sobre el sentido de los modelos tratando de poner las cosas en términos de casos extremos, más con el ánimo de esclarecer los presupuestos del debate que de explicar las tendencias de la liberación de importaciones en Colombia. En todo caso, debe insistirse en que tales términos de análisis son útiles para enfrentar la retórica y sus presupuestos políticos y teóricos ya que, como se anotó, el país está mucho más cerca de un modelo de diversificación de exportaciones que prolonga la sustitución y no de la liberación de importaciones como prerrequisito de la asignación de recursos.

El último de los aspectos del debate sobre la apertura se refiere a sus efectos en el corto plazo, en tanto que política de estabilización y en particular respecto de su capacidad para minimizar las presiones inflacionarias.

Como se sabe, en los esquemas de estabilización en la conocida versión del Fondo Monetario Internacional —la inflación se interpreta como un fenómeno de coyuntura asociado especialmente a la expansión de demanda provocada por la política económica, no sólo en la esfera fiscal y monetaria sino también en la del comercio exterior. La liberación de importaciones apunta entonces a cerrar la brecha entre oferta interna y demanda interna de bienes, conjurando así las presiones inflacionarias o bien porque se incrementa la oferta interna de bienes y/o bien porque se reduce el superávit cambiario con una menor presión sobre los medios de pago.⁷⁷ La profundidad de los efectos de la liberación sobre el nivel interno de precios depende básicamente de dos aspectos:

⁷⁷ Discutir aquí si la inflación colombiana tiene realmente su origen en la oferta monetaria y en el superávit de balanza de pagos o responde a factores estructurales desborda los propósitos de este trabajo. Una excelente discusión del punto puede verse en Ocampo y Cabrera, Op. Cit.

a. del tipo de bienes liberados y el grado de liberación y

b. de la elasticidad de las importaciones a los precios y a las divisas.

Respecto de la primera condición, siguiendo de nuevo a Misas, la liberación de bienes de consumo se ha llevado a cabo manteniendo o incluso elevando en algunos casos las tasas arancelarias, se ha centrado en bienes que o no se comercian o entran marginalmente en la estructura del consumo. De otra parte “dada la estructura oligopólica de la producción, la distribución del ingreso y la poca competencia en forma de importadores, los bienes importados, dentro de un consenso de que son de calidad superior a la producción nacional, tienen como precio base independientemente de su precio en el mercado internacional, los precios nacionales incrementados en X%. En consecuencia, las importaciones siempre marginales con respecto a la producción nacional no conllevan la baja de precios, vía competencia, sino que incluso bajo ciertas circunstancias, pueden impulsar aún más este crecimiento, dando lugar dentro de ciertos límites, a un fenómeno de interacción recíproca por medio del cual los incrementos en los precios de un conjunto de bienes importados inducen (o presionan) incrementos en los precios del conjunto de bienes similares de producción local. A su vez, estos incrementos presionan nuevos incrementos en los precios del conjunto original.”⁷⁸

En el caso de los bienes intermedios y de capital, la liberación, si bien ha implicado rebajas arancelarias y flexibilidad en los mecanismos de importación al igual que en los bienes de consumo, no se han liberado (o reducido aranceles) las que competirían con la producción nacional y, por otra parte, es poco probable que las disminuciones de costos implicadas en la liberación se trasladen a los consumidores vía precios de los bienes finales.

Guillermo Perry anota que: “la respuesta de las importaciones (a corto plazo) depende de que se liberen o no las que competirían con la producción nacional”. Ello no se ha hecho. Desde 1976 los sectores que presentan precios internos muy superiores a los internacionales (petroquímica, fibras sintéticas, farmacéuti-

⁷⁸ Misas, “La liberación...”, Op. Cit. pág. 32. Misas anota, más adelante, cómo las importaciones no sólo no desplazan la producción nacional sino que incluso algunos productores solicitan la liberación de bienes que ellos mismos producen para elevar sus propios precios e igualarlos con los de los bienes importados.

cas, electrónica, automotriz) y en los cuales por consiguiente podría presentarse un incremento sustancial en importaciones a corto plazo, además con impacto significativo sobre los precios internos, continúan desprotegidos no sólo con altos aranceles sino principalmente por restricciones administrativas que no permiten que sus importaciones reaccionen a variaciones en el tipo de cambio.⁷⁹

Respecto de la segunda condición, el Cuadro No. 3 sintetiza los resultados para Colombia del estudio de la CEPAL, que, —como se anotó— confirma los resultados de otros estudios sobre demanda de importaciones.

**Colombia Coeficientes de regresión para el Quantum de Importaciones,
Período de 1950 – 1974, a nivel anual**

Variable Dependiente	Variables independientes					R ²	DW
	LYC ¹	LPM ²	RS ³	S.A. ⁴			
L Q M ^a	.77	-.92	.12	.07	.72	2.07	
L Q C D ^b	.35	-.84	.65	-.02	.34	1.00	
L Q C ^c	-.47	-1.12	.82	.03	.57	1.58	
L Q K ^d	1.00	-1.00	.03	.11	.65	1.40	
L Q I ^e	1.00	-.43	.001	.02	.89	2.87	

CUADRO No. 3

FUENTE: Valeriano García Op. Cit. Cuadros 2 a 6.

- a. Log. del quantum de importaciones totales.
- b. Log. del quantum de importaciones de bienes de consumo duradero.
- c. Log. del quantum de importaciones de bienes de consumo no duradero.
- d. Log. del quantum de importaciones de bienes de capital.
- c. Log. del quantum de importaciones de materias primas y bienes intermedios.
 1. Log. del ingreso real
 2. Log. del precio real de las importaciones.
 3. Log. de las reservas internacionales (para capturar el efecto de las restricciones a importar se asumió una alta correlación negativa entre el nivel de reservas y las trabas a las exportaciones).
 4. Desequilibrio monetario (tasa de crecimiento del crédito interno -tasa de crecimiento de la demanda nominal de dinero).

⁷⁹ Perry, G. "Comentario a Ocampo y Cabrera". En Cabrera (Editor) Op. Cit. pag. 220.

Se nota enseguida que las reservas son significativas para bienes de consumo, pero no para bienes de capital y materias primas y bienes intermedios, los que dependen básicamente del ingreso real. Es decir, que la disminución de las presiones monetarias vía divisas dependería particularmente del comportamiento de los bienes de consumo, que, como decíamos, no muestran un grado de liberación importante ni provocan una disminución de sus precios relativos que incida en un aumento significativo de las importaciones. En tales circunstancias, los efectos sobre el gasto de las reservas son prácticamente nulos como para conjurar las presiones inflacionarias.

Descontando pues que se trata de retórica en la política de estabilización referente al sector externo, cabe, sin embargo, considerar, en abstracto, los efectos previsibles de una liberación en el caso de que fuese más radical a fin de examinar si los presupuestos analíticos de que parten los enfoques estabilizadores pueden conducir a disminuir las presiones inflacionarias.

Supongamos, pues, que las cosas se hacen de otro modo y que las importaciones sí son elásticas a las divisas y que además se liberan aquellas importaciones que son competitivas respecto de la producción nacional. La pregunta sería entonces: si las cosas ocurren de ese modo, ¿cuál sería el impacto de la liberación sobre los precios? La respuesta en apariencia es sencilla, pero vale la pena detenerse en el punto, pues de lo que trata es de discutir la viabilidad y los efectos reales de las políticas de estabilización.

Naturalmente, no es del caso analizar las políticas en Colombia y América Latina en términos comparativos. No podemos, por otra parte, examinar la concepción de la estabilidad que subyace a tales políticas ni las diferentes aplicaciones en el Cono Sur, México o Brasil, como tampoco la problemática política a que van asociadas.⁸⁰ Nuestro punto se restringe a los presuntos impactos (insistimos: en abstracto) de la liberación de importaciones sobre la inflación.

⁸⁰ De hecho, son en verdad curiosas las concepciones del F.M.I. sobre la inestabilidad de la economía latinoamericana, la causalidad que se establece entre inflación y protección y la ambigüedad de los objetivos de tales políticas. Un buen examen de estos puntos en Antonio Sacristán "La inestabilidad secular de la economía mundial y la dependencia de las economías latinoamericanas" y Samuel Lichtensztejn "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", en Rev. Económica de América Latina, No. 1, sept. 1978, CIDE, México.

Los efectos, evidentemente, dependen:

1. De la estructura de la demanda interna y de la ponderación de los distintos bienes en la composición del consumo;
2. De un hecho aritmético: las diferencias entre los de precios internos y los mundiales;
3. De la relación entre inflación interna e inflación mundial;
4. Del componente de inflación importado sobre la inflación interna. Sin entrar a examinar en detalle estos elementos ⁸¹, es posible señalar algunas características de ellos. ⁸²

1. La apertura lleva consigo una mayor aproximación entre los mercados internos de los países de América Latina y los de aquéllos con los cuales comercia, los cuales a su vez están asociados a estructuras de precios y remuneraciones de factores diferentes entre los países desarrollados. Las remuneraciones son en general bastante más bajas en éstos que en aquéllos, lo que, también en general, ocurre igualmente con los precios de los bienes de consumo.
2. La apertura conlleva un acercamiento de los precios en favor de los más altos (es muy sencillo postular que si, en general, los precios internos en un país en desarrollo varían, no varían los mundiales, pero lo contrario sí será cierto) ya que los precios son flexibles hacia arriba. Como la mano de obra no es móvil, no cabe esperar una tendencia semejante de las remuneraciones.
3. No hay mayores dudas de que en los países en desarrollo los precios de los alimentos de consumo directo de origen agrícola son más bajos (en correspondencia con los bajos costos de producción y los bajos ingresos) que en

⁸¹ Para una buena aproximación véase CEPAL "Dos estudios sobre inflación (la inflación en los países centrales y América Latina y la inflación importada 1972-1974)." Cuadernos de la CEPAL, No. 9.

⁸² Seguimos aquí especialmente a Héctor Assael: "La internacionalización de las economías latinoamericanas: Algunas reservas". En Rev. de la CEPAL, No. 7, abril 1979.

los países desarrollados, donde son más elevados por los más altos costos y las políticas de sustentación de precios. En consecuencia, como anota Assael:

“Una vez iniciada la creciente apertura de las economías, el encarecimiento relativo del precio de los alimentos se va produciendo a través de dos vías principales. De un lado, los bienes que pueden ser exportados y que son consumidos en el país experimentan alzas en sus precios internos que los equiparan con las cotizaciones internacionales ya que en caso contrario sería más rentable exportar toda la producción y dejar sin abastecimiento el mercado interno. Las prohibiciones para exportar o el establecimiento de cuotas de exportación son poco efectivas”.⁸³

4. Con respecto a los bienes de consumo durables se produciría una reducción relativa y beneficiaría a los grupos que consumen estos bienes, es decir, a los ingresos más elevados.
5. Por otra parte, la evidencia del comportamiento reciente de los precios en Chile o Argentina en su acercamiento a los precios de Estados Unidos permite pensar que los puntos anteriores son suposiciones realistas. Un estudio de Kravis y Heston ⁸⁴ donde se comparan los niveles de precios de los países con ingresos per cápita iguales, pero grados de apertura diferentes, sugiere que a mayor grado de apertura, mayores niveles de precios. Así, el nivel de precios en Kenia era del 47% del de Estados Unidos y la India, con un grado de apertura mucho menor, era del 30%.
6. Finalmente, un mayor grado de apertura implicaría una receptividad a la inflación mundial que no sólo aceleraría la inflación interna sino que se traduciría en una alta inestabilidad de precios y la asignación de recursos, proceso éste que seguiría estrechamente la “información” oscilante de los precios mundiales. Como lo describe Assael:

“Al examinar las indicaciones para la asignación de recursos que dan los precios internacionales, se ha sostenido que ellos pueden ser erráticos y oscilantes, sobre todo en el caso de los productos agropecuarios. En efecto, en los últimos

83 Assael, Op. Cit. pág. 54.

84 Citado por Assael, Op. Cit. pág. 55.

años, varios productos básicos han mostrado marcadas modificaciones en sus cotizaciones internacionales, con lo que se ha introducido un factor de inestabilidad en las decisiones periódicas sobre composición de la producción agropecuaria en los países de la región más abiertamente internacionalizada”.⁸⁵

Así pues, en el caso de la aplicación extrema del modelo y de su cabal funcionamiento, los efectos reales serían inversos de los efectos previstos: una nivelación por lo alto de precios internos-precios mundiales, un significativo aumento de los precios en los bienes relativamente más baratos y una mayor inestabilidad de precios y asignación de recursos, como en efecto ha ocurrido en aquellos países de América Latina que han escogido la apertura indiscriminada.

La posibilidad de una apertura al estilo de la practicada en el Cono Sur depende, por supuesto, de una correlación de fuerzas políticas que no parece ser hoy, en el país, semejante a la de aquellos países a comienzos de los setentas. Si bien los sectores industriales han perdido terreno, la capacidad de defensa de sus intereses, su participación en el Estado, queda bien reflejada en el muy limitado desmonte de los sectores sustitutivos. Las razones del fracaso de la retórica neoliberal, por otra parte, responden sin duda, a la imposibilidad del bloque dominante por establecer una unidad en su interior que le permita un proyecto económico y político coherente que no requiera ser negociado con los sectores de clase tradicionales, hecho que a nuestro juicio constituye la diferencia básica con los proyectos políticos vigentes en el Cono Sur. Con todo, este tipo de experimentos sigue siendo una posibilidad. Hemos centrado nuestra discusión tanto en la práctica real de la apertura en Colombia en claro contraste con los enunciados retóricas del gobierno de López como en la viabilidad teórica del discurso neoliberal en una economía como la colombiana, justamente para subrayar hasta qué punto, y en el caso de que tales posturas fuesen llevadas a la práctica, se producirían efectos contrarios a los previstos, derivados del carácter complementario y no competitivo de la economía colombiana. Las alternativas de desarrollo futuro del país, sin embargo, parecen seguir centrándose entre la adopción de la estrategia exportadora y la industrialización hacia adentro corrigiendo los errores en que pudo haberse incurrido en el pasado. Es claro, por otra parte, que la adopción de una u otra estrategia supone a su vez la adopción de un modelo político que viabilice el proyecto económico: la centralización autoritaria

85 Assael, Op. Cit. pág. 57.

del poder y la eliminación política de los sectores renuentes en la primera estrategia conjuntamente con la depresión de los salarios y para forzar la competitividad, y en la segunda estrategia, a semejanza de los años cincuentas, la formulación de un proyecto político más democrático y con mayor participación, y la adopción de una política de remuneraciones y de gasto público que reactive la demanda interna. Cualquiera que sea el modelo, su adopción, en todo caso, dependerá más del curso de la vida política y de la correlación de fuerzas entre las clases y las fracciones que de cualquier lógica económica, por dudosa o coherente que ella sea.

Capítulo IX

EL MANDATO CLARO EN CIFRAS 1975 - 1978

AUGUSTO RAMÍREZ RAMÍREZ

INTRODUCCIÓN

Hace exactamente 22 años que el doctor Alfonso López Michelsen ejerció la Presidencia de Colombia. Como economista he venido siguiendo y analizando en forma fragmentaria el proceso de su obra de gobierno, en el campo económico y social y profundizando en algunas de las más importantes realizaciones de su vasto plan de gobierno “Para cerrar la brecha”. El objetivo: Demostrar que las cifras pesan más que las opiniones. Lo que registro a continuación en números es el balance de las más importantes realizaciones económicas y sociales del gobierno del “Mandato Claro”, el que a la luz de los guarismos muestra resultados estelares para las clases menos favorecidas. Estos resultados deben divulgarse para conocimiento de la opinión. Dejo entonces al buen juicio de los lectores los comentarios. Para mí, las cifras hablan por sí solas.

I. CRECIMIENTO DEL PIB NACIONAL, PIB AGROPECUARIO Y PIB DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

El indicador utilizado más corrientemente en el ámbito internacional para medir el crecimiento global de la economía es el PIB. A través de él se mide el valor total de la producción de todos los agentes económicos de un país en un año. Para el

año de 1978 se marcó un récord histórico nunca igualado en el crecimiento del PIB Nacional, que fue del 8.94%, el agropecuario de 8.1 % y el de la industria manufacturera del 10.0%, a precios de 1970.

Hasta el año 2002 (22 años después), este índice aún no ha sido superado, y en este sentido es estelar. El mayor crecimiento anterior del PIB Nacional durante un cuatrienio se presentó en 1972 con 7.79% y en el sector agropecuario, en 1974, con 7.18%. Igualmente, el crecimiento del PIB Industrial del 10.0% ha batido la marca hasta nuestros días (1997).

Este ejemplar crecimiento del PIB se puede apreciar en el Gráfico N°. 1. ¿Cuáles fueron los sectores que jalonaron estos resultados? Ello se debió muy primordialmente a las medidas adoptadas desde finales de 1977 para activar la agricultura y la ganadería, especialmente la agricultura tradicional a través de una agresiva política de crédito, asistencia técnica, mercadeo DRI y con unos estimulantes precios de sustentación a través del Idema, lo cual hizo que se aumentara la superficie de cosecha en forma significativa. Fue tal el auge de la producción agropecuaria que no solamente permitió el abastecimiento interno, sino que se comenzaron a

CRECIMIENTO REAL DE PIB TOTAL AGROPECUARIO Y DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Administración López Michelsen (1975-1978)

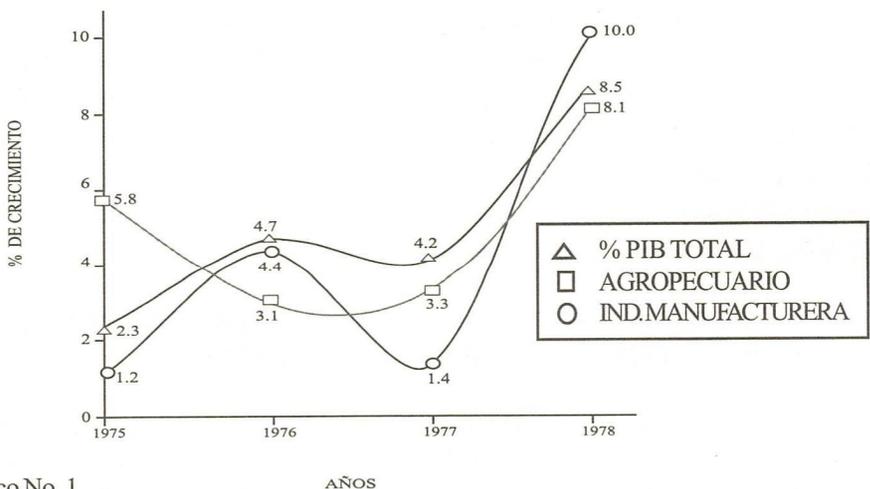


Gráfico No. 1

generar excedentes para exportación. Para ese año, Colombia obtuvo una de las mayores disponibilidades de alimentos per cápita en Latinoamérica; el país por primera vez logró con Argentina (la antigua despensa del mundo) el primer lugar en esta medición entre todos los países de América Latina, según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

El sector industrial se vio también estimulado con la trilla del café como consecuencia de la bonanza cafetera y las exportaciones industriales se vieron favorecidas a través de la expansión de los recursos propios de Proexpo, resultante del aumento a la sobretasa a las importaciones y también a la evolución favorable de los precios de las exportaciones colombianas, que había comenzado desde finales de 1977. Así, en valores absolutos y en dólares, el PIB, pasó de US\$ 12.913 millones en 1975 a US\$23.069 millones en 1978, es decir, que la economía colombiana creció 80% entre el inicio y el final del “Mandato Claro”.

Al combinar el valor del PIB con la población colombiana, obtenemos el PIB per cápita, cuyo crecimiento entre el principio y el final del período presidencial fué igualmente espectacular, del 67%, como puede apreciarse en el gráfico No. 2.

PIB-PERCÁPITA
Administración López Michelsen 1975 - 1978
(US \$ dólares)

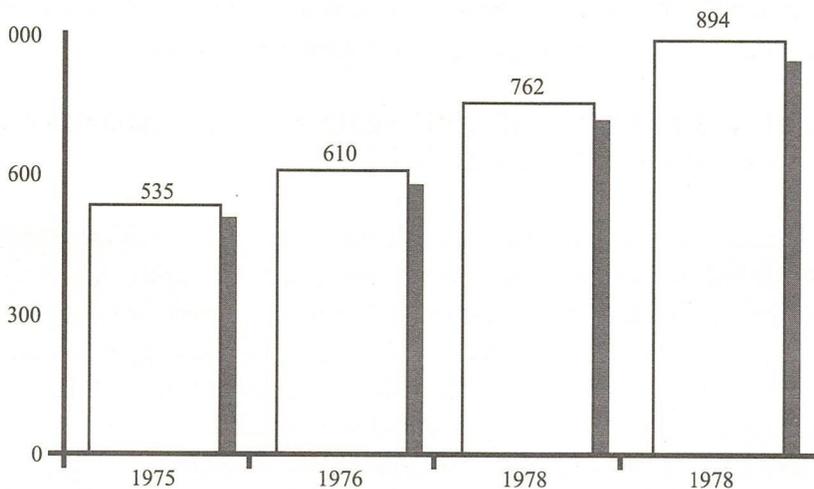


Gráfico N° 2

Fuente: Banco de la República

II. EL DRI, UN PROGRAMA MULTISECTORIAL DE DESARROLLO

Nadie niega, a nivel nacional e internacional, las bondades y éxitos obtenidos en el programa de desarrollo rural integrado (DRI), iniciado en la administración López Michelsen, que tenía como elemento innovador traspasar lo puramente agropecuario, para entrar a resolver los problemas sociales regionales dentro de una concepción multisectorial de desarrollo. Se generaron programas, además de los tradicionales de la agricultura y la ganadería, de asistencia técnica, mercadeo, crédito de fomento; acciones complementarias de caminos vecinales, energía, acueducto y alcantarillado, salud, vivienda, educación y recreación. Era una verdadera revolución para el campesino colombiano.

Los alimentos producidos por las familias DRI (fundos menores de 20 hectáreas) representaban el 65% de la alimentación de las clases populares. Atender a estas familias campesinas, ya de por sí significaba un desarrollo social y una mayor oferta de alimentos.

Los resultados en sólo cinco años de existencia se tradujeron en 70.000 familias campesinas beneficiadas, mientras el Incora, con soluciones integrales incluyendo tierra, había llegado a 38.000 familias en 20 años. El DRI había beneficiado 14.000 familias por año, mientras en el Incora esa tasa sólo llegaba a 1.900 familias. A la tasa histórica de cobertura del Incora, esto significaría que sólo en el año 2000 el Instituto de Reforma Agraria lograría beneficiar a un número de familias similar a las atendidas por el DRI en un quinquenio y a menores costos.

III. SITUACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL. AUMENTO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES

La situación económica internacional de un país se mide, en último término, por el estado de las reservas (en el caso colombiano en poder del Banco de la República). Éstas tuvieron el siguiente comportamiento: al finalizar el cuatrienio López Michelsen (1978), llegaron a US\$ 2.482 millones y al finalizar los dos cuatrienios anteriores, ellas fueron respectivamente de US\$278 millones al finalizar 1974 y US\$247 millones al terminar 1970. Nunca se había producido una situación tan extraordinaria del sector externo como al concluir 1978. Esto puede apreciarse en el gráfico No. 3 con la siguiente traducción de cifras: las reservas internacionales de Colombia eran 4.54 veces más grandes en 1978 de lo que eran en 1975 al comienzo del “Mandato

Claro". Un crecimiento sin precedentes que al país en una posición crediticia internacional sólida para financiar el crecimiento económico futuro a través de la inversión. Esto se tradujo también en que la economía colombiana alcanzara a tener en 1978 reservas equivalentes a 7.6 meses de importaciones de bienes y servicios, cuando el recetario del Banco Mundial recomienda tres.

Exportaciones

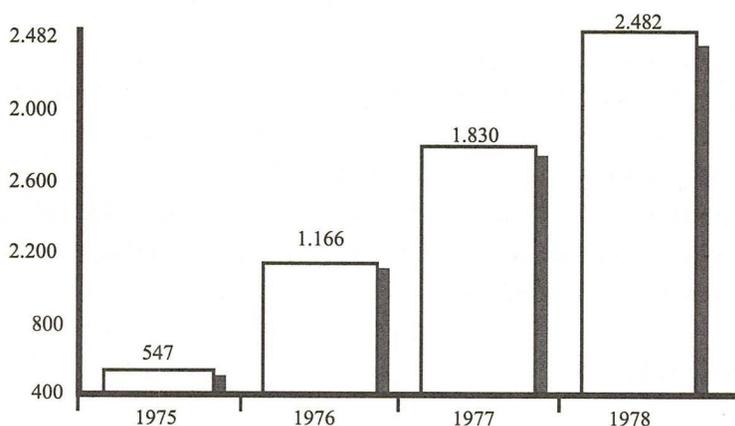
Este sobresaliente comportamiento de las reservas internacionales fue consecuencia del auge de las exportaciones, entre ellas las generadas por la bonanza cafetera de 1977 - 1978. Pero también debido al fomento de las exportaciones menores a través del crédito de fomento de Proexpo (hoy Proexport y Bancoldex creados en 1991 vinculados al Ministerio de Comercio Exterior).

Importaciones

El manejo de las importaciones fue prudente y alrededor del 85% de ellas fueron bienes de producción (materias primas y bienes de capital). Las mayores importaciones de bienes de consumo durante 1977 tuvieron plena justificación pues la

COMPORTAMIENTO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES

Situación económica internacional durante la administración López Michelsen 1975-1978 (US\$ dólares)



Fuente: Banco de la República
Gráfico No. 3

mayoría de ellas fueron de alimentos, para conjurar el colapso de la producción agropecuaria generada por la feroz sequía de 1977, y en 1978 para satisfacer la mayor demanda generada por el aumento de ingresos creados por la bonanza cafetera. Prueba de prudencia en el manejo de las importaciones de bienes es que ellas se mantuvieron en un índice promedio anual del 11% sobre el PIB en cada año del cuatrienio.

IV. DEUDA EXTERNA PÚBLICA

Durante el período 1975-1978 la deuda externa pública aumentó en US\$515 millones constituyéndose en otro comportamiento excepcional de la administración López Michelsen desde la década de los 70. Este resultado es todavía más significativo si se tiene en cuenta que durante el mismo período, la economía colombiana inició sus grandes importaciones de petróleo y derivados, los cuales alcanzaron un valor de US\$580 millones durante el cuatrienio analizado, casi similar al aumento del endeudamiento externo.

Pero lo más interesante de todo fue que la deuda total (sector público más sector privado) se redujo de representar un 35.2% del PIB en 1975, al 21.9% al terminar el “Mandato Claro”. Más espectacular es el índice servicio de deuda sobre exportaciones, que de representar un 18% en 1975 tuvo un bajonazo al 14.4% al final de la administración López.

V. EMPLEO

El año de 1978 marcó un récord histórico favorable en la tasa de desempleo, que fue sólo del 7.6 % (que contrasta con la tasa de junio de 1997 de 13.6%). El promedio para el período presidencial fue del 9.9% frente al 11.2% de 1971- 1974 y del 12.6% de 1967-1970. Esto significó que el promedio de personas empleadas por familia pasara de 1.6 y 1.8 en los dos períodos inmediatamente anteriores a 2.1 en la administración López.

VI. LOS SALARIOS

El salario mínimo legal, a precios de 1970, fue durante la administración López de \$514,93 mensual, sin incluir prestaciones sociales. En los dos períodos presidenciales

anteriores fueron de \$450,74 y \$453,39, respectivamente. Esto representó que el salario en la administración López fuera un 14.2% más alto en términos reales, que en el período 1971-1974 y un 13.6% más que en el inmediatamente anterior. Se logró también que la diferencia de ingresos y productividad entre la agricultura y el resto de la economía alcanzara las menores cifras de su historia y la brecha entre los salarios rurales y urbanos se redujera significativamente, al pasar su relación de 0,64 en 1974 a 0,75 en mayo de 1978.

VII. PODER DE COMPRA DEL INGRESO FAMILIAR Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Como consecuencia del aumento del empleo (disminución del desempleo) y de los salarios mínimos legales sin prestaciones legales que debía aportar cada miembro de familia empleada para comprar el valor de la canasta familiar que era de 20 salarios mínimos legales se redujo a sólo 18 durante el año de 1978, a medida que la inflación cedió, frente a 32 del período anterior. Es decir, un 60% más de tiempo de trabajo y 40 salarios mínimos durante el período 1967-1970, exactamente el doble. Estos sorprendentes resultados se obtuvieron a pesar de que el valor de la canasta familiar subió por los problemas de la sequía prolongada de 1977.

PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO DEL FACTOR TRABAJO Administración López Michelsen 1975-1978

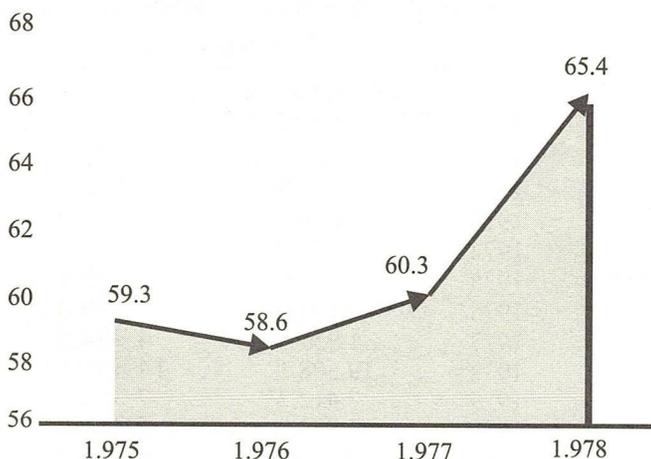


Gráfico No. 4

Fuente: Income distribution during Structural Transformation. Tesis doctoral U. Harvard 1990. Juan Luis Londoño.

Esto demuestra que se aumentó el nivel de vida de los estratos pobres de la población y se produjo un efecto redistributivo del ingreso. Como puede observarse en el Gráfico No. 4, durante la administración López la remuneración al factor trabajo pasó de representar un 58 % del ingreso total al finalizar el cuatrienio anterior, a 66.4% en 1978; 8.4 puntos de aumento, de las cuales 5 fueron para los más pobres y 3.4 para la clase media. Esto se debió a la unificación del salario mínimo legal campo-ciudad, disminución de la tasa de desempleo y el auge del empleo rural por la bonanza cafetera. Pareciera, entonces, que el proceso redistributivo se hubiera acelerado en el año de 1978 con una mayor democracia económica.

VIII. SITUACIÓN PRESUPUESTAL SUPERÁVIT FISCAL Y REFORMA TRIBUTARIA

De acuerdo con los informes financieros de la Contraloría General de la República, el mayor superávit fiscal que se ha registrado en el país tuvo lugar en 1978 con una suma de \$ 14.599 millones, siguiéndole en importancia, dentro de la década de los 70, el año de 1979 con \$ 7.369 millones. La mayor cifra durante el cuatrienio anterior correspondió a 1974 y alcanzó la suma de \$4.659 millones, según el cuadro de abajo.

Fue factor impulsador del superávit fiscal la reforma tributaria de 1974 (Decreto Ley 2053), que tuvo como innovación la implantación de la “renta presuntiva

ESTADO DE SITUACIÓN PRESUPUESTAL Y FISCAL
1970-1981 (Millones de \$)

	Presupuestal	Fiscal
1970	749.6	1.235.8
1971	1.306.6	574.4
1972	393.0	-176.9
1973	1.669.5	1.351.6
1974	8.128.2	4.659.9
1975	3.234.8	1.599.1
1976	7.184.0	3.509.0
1977	1.955.3	4.994.6
1978	19.508.1	14.599.5
1979	7.412.2	7.369.1
1980	2.883.0	5.710.4
1981	-8.530.7	-8.530.7

Fuente: Informes financieros anuales. Contraloría General de la República

*Preliminar (Boletín mensual de diciembre)

generalizada” para todos los sectores de la economía (para cerrar la brecha), cuando a través de la ley 4 de 1973 sólo se aplicaba al sector agropecuario. La reforma tributaria de López fue distributiva, en el sentido de gravar con tarifas progresivas las rentas altas a través del impuesto de renta y complementarias. En 1975 el impuesto de renta y complementarios (según la División de Impuestos Nacionales, DIN) tuvo un incremento del 68.41% y alcanzó a representar un 4.46% sobre el PIB, un comportamiento también excepcional.

Fue importante dentro de la reforma tributaria López Michelsen la exclusión de 300.000 contribuyentes al impuesto de renta y complementarios que quedaron eximidos del pago del impuesto por modificación de la escala en donde comenzaba la tributación, en beneficio de la población de bajos recursos.

Hubo durante la administración López austeridad presupuestal y control a la ejecución del gasto público, como uno de los instrumentos utilizados en la lucha contra la inflación y esto se puede comprobar con las cifras del cuadro anterior, donde se muestran liquidaciones de superávit real en los sucesivos presupuestos, al contrario de lo que sucede actualmente con un déficit fiscal del 3.5% del PIB. Hubo entonces, como algo excepcional, ahorro público. Este comportamiento se puede apreciar en el gráfico N° 5.

SITUACIÓN PRESUPUESTAL SUPERAVIT FISCAL
Administración López Michelsen (1975-1978)

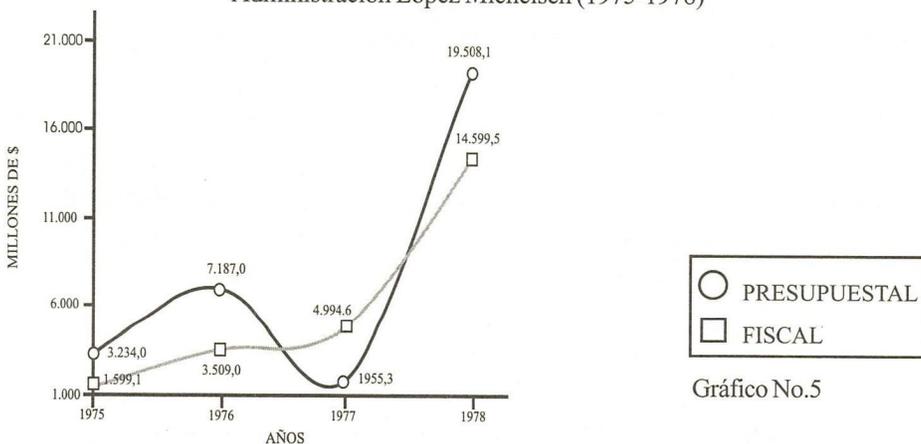


Gráfico No.5

IX. CONTROL A LA INFLACIÓN. LA MONEDA SANA. INFLACIÓN CERO (0) AGOSTO Y OCTUBRE 1977

Una meta obsesiva del Mandato Claro fue la moneda sana, y para lograrla había que controlar la inflación. La economía venía “recalentada” y ya en 1973 la inflación había llegado al 25%. López Michelsen, en 1975, la redujo al 17.7% y su meta era llegar a una inflación de un solo dígito. Varios factores negativos sobrevinieron entonces: una sequía arrasadora, desconocida hasta entonces (hoy, Fenómeno del Niño). Una grave depresión y recesión económica a nivel mundial, que el mismo secretario de Estado norteamericano notificó al mundo como “una amenaza a la estructura de la economía mundial”. Y también el inusitado crecimiento de los medios de pago a consecuencia de la bonanza de los altos precios del café y su contrabando, así como el comercio ilegal de drogas (la bonanza marimbera). De no haber existido estos factores, los niveles de inflación hubieran sido descendentes. Le tocó a López Michelsen sustituir sus estrategias de largo plazo por medidas y rectificaciones de corto plazo; era lo que, en palabras del presidente López, le había tocado vivir al ministro de finanzas de De Gaulle, Valéry Giscard d’Estaing durante 9 años cuando afirmaba que “ahora nos toca gerenciar lo imprevisto”. A López le correspondió manejar imprevistos acontecimientos económicos, financieros y climáticos que llegaron de sorpresa, cosas del destino. Pero posiblemente el enemigo más devastador de la inflación durante el año de 1977 fue la sequía, que arrasó con la oferta de bienes agrícolas y ganaderos. Para ese entonces los alimentos ponderaban en la canasta familiar alrededor de un 60%, especialmente para los niveles de ingresos bajos. De allí que los resultados del comportamiento de costo de vida no fueran una sorpresa. Debieron haber sido peores si no es por la oportuna y justificada importación por parte del IDEMA de abundantes cantidades de alimentos. Sin embargo, a pesar de haber sido menos favorable 1977 en cuanto a inflación, hubo dos meses de inflación cero (0), agosto y octubre, que constituyen otro récord.

Fue también demostrable la austeridad presupuestal para controlar la inflación reduciendo el gasto público. La inversión se hizo con recursos no inflacionarios, a través de créditos internacionales utilizados en la importación de maquinaria, para equipar al país en materia de energía, equipos hospitalarios, acueducto, alcantarillado, etc. Durante 1977 y 1978 hubo superávit fiscal, como se dijo anteriormente.

“La bonanza cafetera”, como lo anotaba López Michelsen, siempre estuvo en manos de los productores, de los exportadores y del propio Fondo Nacional del

Café, por ser éstos activos privados y no públicos. Terminó López Michelsen su mandato (1978) con una inflación bastante moderada para la época, del 18.8%, debido muy especialmente al estímulo que desde 1977 se le dio a la agricultura y a la ganadería, como se comentó antes. El análisis aislado de la inflación es engañoso. La economía hay que estudiarla interrelacionada. De allí los afortunados resultados de las otras variables económicas durante el “Mandato Claro”.

X. EDUCACIÓN, COBERTURA DE LA EDUCACIÓN

La mejor manera de mostrar la obra educativa de un gobierno es presentando la cobertura de su educación. En Colombia se presentaron durante la Administración López Michelsen los índices de escolarización más favorables de las últimas dos administraciones presidenciales antes de López. Este índice, que mide el porcentaje de la población matriculada sobre el total de la población en edad escolar, en cada uno de los niveles de primaria, secundaria y superior, fue exitoso en dicho período. Para primaria, es decir, niños en edad escolar de 7 a 14 años, el índice fue del 73%, siendo para los dos períodos inmediatamente anteriores respectivamente del 70% y 64%. En términos absolutos, el número promedio de alumnos matriculados por año tuvo el siguiente comportamiento por cuatrienio así: 2.9 millones 1967-1970, 3.6 millones 1971-1974 y 4.0 millones 1975-1978. En el año de 1978 este índice llegó al 80% con 4.16 millones, según Planeación Nacional y Plan de Integración Nacional, el mayor alcanzado en el país.

Para educación secundaria, es decir, jóvenes entre 12 y 18 años, el índice López fue del 35% frente al 27% y 20% de los dos períodos presidenciales anteriores. En cifras absolutas, la población matriculada por cuatrienios fue: 689.489 para el período 1967-1970, 1.053.271 para 1971-1974 y 1.522.212 para la administración López: un aumento récord del 45% sobre el período inmediatamente anterior.

En el campo universitario el índice se situó en 7.63% frente al 4.90% del cuatrienio 1971-1974 y 3.17% de 1967-1970. En cifras absolutas, esto significó pasar de 76.680 matriculados superiores en promedio por año, en el cuatrienio 1967-1970, a 139.138 en 1971-1974 y, sorprendentemente, a la cifra de 253.670 en la administración López. Es decir un incremento del 82.3% sobre el cuatrienio anterior. Una cifra también ejemplar. Esto demuestra, con cifras a la mano, el gran progreso de la educación durante la administración López Michelsen, como aporte a la productividad de la economía y, aquí sí, para cerrar la brecha entre ricos y pobres.

XI. VIVIENDA

Las soluciones de vivienda popular, a través del Instituto de Crédito Territorial, fue otro programa social impulsado por la administración López Michelsen. En esta oportunidad con gran contenido social, pues se llegaron a necesitar alrededor de 35 salarios mínimos legales con prestaciones sociales para adquirir una vivienda popular, cuando en el cuatrienio anterior se requería alrededor de 54, es decir 1.5 veces más. Como lo afirmó el Dr. Luis Carlos Galán, en una de sus intervenciones televisadas en el año de 1978, llegó a adquirirse con sólo 30 salarios mínimos legales.

XII. EL PARO CÍVICO DEL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1977 UN PARO ARREPENTIDO

No podía terminar este escrito sin hacer una breve referencia a un hecho político económico que debe aclararse y es el del paro septembrino. López Michelsen había fundamentado su campaña presidencial, entre otras premisas, en la defensa de la moneda sana. De allí su estrategia de lucha contra la inflación. Para ello no hubo tregua. Unas veces, tomando medidas contra los gremios que aspiraban a ver cubiertas sus necesidades con créditos de emisión y otras, en justificado desacuerdo con los sindicatos, particularmente aquellos al servicio del Estado que aspiraban a mejoras salariales a través de fuentes inflacionarias.

López no cedió a las presiones, porque en este caso resultaba más peligrosa la medicina que la enfermedad. Fue lo sucedido con el paro cívico del 14 de septiembre de 1977, cuando las centrales obreras le pidieron el establecimiento de una prima móvil acorde con la elevación de los índices de costo de vida que, puesta en práctica en 1963, desató el mayor desbordamiento de precios de que haya memoria desde la Guerra de los Mil Días.

El paro, como tal, no tenía ninguna justificación. No estaba enfocado a la reivindicación de los ingresos y al bienestar de las clases trabajadoras, pues un mes antes del paro (agosto) y un mes después (octubre) la inflación fue cero (0). Y el índice de desempleo era el menor desde 1975; 8.8%. Fue un paro político logrado a través de la intimidación a los propietarios del transporte urbano. Una comprobación empírica del talante político, se visualizó con el consumo tanto de electricidad como de agua, en las fábricas localizadas en la zona industrial de Bogotá, que no sufrieron ninguna disminución.

López, en este desafortunado e injusto episodio tuvo una posición de estadista: No sacrificó el largo plazo por las presiones coyunturales del momento, porque es también responsabilidad de todo mandatario defender los bienes públicos que se le confían, y el principal de ellos es la moneda.

El arrepentimiento de los trabajadores por el paro septembrino

Fue tan evidente el objetivo político del paro del 14 de septiembre que nueve años después, el 15 de septiembre de 1986, Don Tulio Cuevas, máximo dirigente de la Unión de Trabajadores de Colombia UTC durante el paro septembrino, se sentía arrepentido de semejante y torpe hazaña; así se lo manifestó al periódico “El Espacio” con la siguiente afirmación:

“Yo siempre he sido oponente al presidente López, pero ello no quiere decir que siempre lo admiré. Los trabajadores estamos arrepentidos de haberle hecho el paro más sangriento, como fue el del 14 de septiembre, a un gobierno que fue el que más nos dio, el más concreto, el que nos reivindicó en parte del mal que le hizo al país y a las masas laborales el de Misael Pastrana Borrero, quien nos dio garrote, instaurando la inmoralidad y creando las UPACS que desmontaron la industria. Sobre esto debemos ser claros”. Se deduce de lo anterior que se trató de un claro paro arrepentido.

XIII. LÓPEZ MICHELSEN ENTRE LOS DOS MEJORES DESEMPEÑOS ECONÓMICOS DE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

López Michelsen figura entre los dos presidentes colombianos mejor calificados en su gestión económica durante los últimos 30 años. Carta Financiera de julio-septiembre de 1997 (una publicación de Anif), utilizando la misma metodología internacional del profesor Robert Barro, de la Universidad de Harvard, para evaluar el desempeño económico de los gobiernos, hace una evaluación de las distintas administraciones colombianas desde el año de 1966, administración Lleras Restrepo hasta la de Samper Pizano por los años 95,96 y 97; (para 1997 utiliza estimativos de inflación del 18%, crecimiento de la economía del 3 % y desempleo del 13 %), que es importante registrar en estos comentarios.

La metodología del profesor de Harvard consiste en tomar la diferencia entre el promedio del comportamiento de las variables inflación, desempleo, crecimiento

del PIB y cambio en el índice de miseria de cada gobierno con el valor o índice observado al finalizar la administración anterior. El modelo del profesor Barro, aunque más aplicable a países desarrollados, garantiza la seriedad de la calificación y despeja cualquier duda de parcialidad.

Los buenos resultados de López se debieron, más que todo, a que redujo la inflación del cuatrienio anterior que estaba en un promedio del 26% a un 22.7%. Lo mismo sucedió con el buen desempeño del empleo; la tasa de desempleo pasó de un comportamiento de la administración anterior del 11.1% a un descendente índice del 8.3%.

CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO PARA LOS PRESIDENTES DE COLOMBIA 1966-1997

		Cambio en la inflación	Cambio en el desempleo	Cambio en crec. del PIB	Cambio en el índice de miseria*	Puesto (1 es el mejor)
Gaviria	1990-1994	-8.1	-1.1	0.3	-8.9	1
López	1974-1978	-3.4	-2.8	-0.3	-6.5	2
Lleras	1966-1970	-5.7	2.8	-1.2	-4.1	3
Sanper	1994-1997	-2.9	2.1	1.1	0.4	4
Betancur	1982-1986	-1.9	3.4	1.1	2.7	5
Barco	1986-1990	6.7	-2.6	0.3	4.5	6
Turbay	1978-1982	7.5	1.5	1.4	10.4	7
Pastrana	1970-1974	12.5	-3.5	-1.9	7.1	8

* Índice de miseria definida como la suma de la inflación, el desempleo y el PIB.

Fuente: Carta Financiera /Julio-Septiembre 1997. ANIF

Esta calificación a la gestión de la administración de López Michelsen hecha en 1997 por la revista "Carta Financiera" de ANIF le da todo el soporte técnico a las cifras exitosas del Mandato Claro antes comentado.

CONCLUSIÓN

A manera de epílogo podría afirmarse que el manejo de la política económica durante la administración de López Michelsen fue serio, responsable y progresista, con disciplina macroeconómica y eficiencia en el gasto público, con resultados

cuantitativos ejemplares como los registrados en este análisis. Con López no sólo hubo crecimiento económico (aumento del PIB) sino algo más importante: hubo desarrollo económico sostenible a través de cambios fundamentales en la estructura de la economía y principalmente porque los beneficios del desarrollo fueron más repartidos y no se concentraron en una minoría, que es lo que el Nobel de economía Simón Kuznets avala como proceso de desarrollo. Fue en este sentido, estelar la gestión económica y social de López.

Capítulo X

EL PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL DIEGO FERNANDO OTERO PRADA

El Plan de Integración Nacional –PIN– debe mirarse, ante todo, como un plan a largo plazo, es decir, que sus resultados no son inmediatos sino que tendrán un efecto dentro de cinco o más años.

El Plan de Integración Nacional definió fundamentalmente cuatro objetivos específicos: primero, la descentralización económica y regional; segundo, el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los medios de comunicación; tercero, el desarrollo del sector energético y minero; y cuarto, el desarrollo de una nueva estrategia social.

El primer objetivo, la descentralización económica y regional, no es independiente de los otros, en particular del desarrollo del sector energético y minero y de los programas de infraestructura de transporte y de comunicación. Se partió de la constatación de que el país había crecido alrededor de una serie de polos de desarrollo insuficientemente integrados, de que era necesario ofrecer a todas las regiones la posibilidad de integrarse a la economía nacional para que todas tuvieran la misma oportunidad de realizar su potencial de crecimiento y así consolidar un mercado único nacional. Era increíble, pero en 1978 se encontraban muchas zonas dentro de un mismo departamento desconectadas entre sí y no se tenían comunicaciones adecuadas entre el interior y la Costa Atlántica y entre grandes regiones. Esta es la razón del plan de carreteras del PIN, como la vía proyectada de Tadó a Santa Cecilia, que permitirá vincular a Chocó con la economía nacional; las carreteras Ríoacha-San Juan del Cesar, Bogotá-Villavicencio-Puerto López, Bogotá-Barrancabermeja y la conexión del oriente con el centro y el occidente, que son ejemplos de cómo se integrarán mejor las regiones. La gente que vive en Santander, para llegar hasta Medellín y Cali tiene que dar una vuelta completa por Bogotá.

Entonces, con la construcción de la vía Bucaramanga-Puerto Araújo-La Lizama-Puerto Berrío-Medellín se conecta el oriente con el occidente del país y se abaratan, por supuesto, los costos de transporte de bienes y servicios. Por otra parte, una serie de proyectos del sector energético y minero tienen un carácter de integración nacional, como los de carbón en la Guajira y en el Cesar, que van a dar un impulso al crecimiento de dichos departamentos, y lo mismo puede decirse de otro conjunto de programas mineros definidos en el PIN. De ahí que el objetivo de descentralización económica y regional esté relacionado con las otras estrategias.

INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Con relación al desarrollo de la infraestructura de transporte y de las comunicaciones es importante despejar una afirmación equivocada que se hace muy a menudo. El Plan de Integración Nacional es mucho más que un plan de carreteras. En efecto, el valor total de las inversiones del PIN para el período 1979-1982 es aproximadamente de novecientos mil millones de pesos y la participación del sector vial es de cerca de setenta mil millones, lo que equivale a menos del ocho por ciento.

En cuanto a la estrategia vial, los objetivos fundamentales, por orden de prioridad, son: la conservación, la recuperación y la construcción. Si no se mantiene en buen estado lo existente, se está desperdiciando un capital acumulado con gran esfuerzo económico y tiempo y por ausencia de una correcta conservación se tiene que llegar muchas veces a tener que invertir en programas costosos de recuperación. De ahí que en el análisis que se hizo, cuando se estaba definiendo la estrategia vial, se concluyera que había que dedicar, primero que todo, recursos para conservar y recuperar lo existente y posteriormente sí podría pensarse en iniciar la construcción de nuevas vías.

La construcción de carreteras no es un fin en sí mismo. Este tipo de obras se ejecutan por razones de integración y para facilitar la labor de los sectores productivos, es decir, para aumentar la productividad, como un todo, de la economía nacional, porque de lo contrario se estaría haciendo un uso ineficiente de dineros escasos y más bien esos recursos deberían orientarse, entonces, a otras actividades con mayor rentabilidad social. Si los diferentes modos de transporte no se conservan en buen estado los costos van a ser mayores para todos los sectores productivos y las exportaciones se afectan como resultado de puertos y ferrocarriles ineficientes

y carreteras en mal estado. Lo que se importa se encarece y las posibilidades de competencia disminuyen por este factor y el precio de las mercancías se incrementa. Por otro lado, el consumo de combustibles aumenta cuando se tiene carreteras deterioradas, ejerciendo presión sobre unos recursos no renovables escasos. De ahí que el primer objetivo en el sector vial sea el de conservar la infraestructura existente. En construcción de carreteras nuevas solamente se planearon 500 kilómetros en el período del plan 1979-1982. A ustedes les puede parecer sorprendente porque se oye decir que este plan es de carreteras.

En el campo de los ferrocarriles la idea central es la de tener una red férrea moderna, especialmente la línea a lo largo del río Magdalena. Antes de pensar en nuevas rutas, que sea eficiente por lo menos el trayecto de Bogotá a Santa Marta. Lo mismo con los puertos, hacerlos más competitivos, mejorando primero la infraestructura actual para posteriormente implementar tecnologías más modernas.

Los propósitos que nos propusimos para el medio de transporte férreo no se han cumplido todavía. El ajuste de los ferrocarriles ha sido bastante difícil. Seguimos insistiendo, de todas maneras, en que a los ferrocarriles hay que darles un empuje muy fuerte. Por eso se presentó un proyecto de ley al Congreso de la República para garantizarle a la empresa estatal unos ingresos anuales fijos, de tal manera que la entidad sepa que cuenta con unos recursos para atender, por lo menos, sus necesidades básicas. El programa que se planteó en el PIN consiste en mejorar los sistemas de telecomunicaciones, los talleres, las vías y las locomotoras y que solamente cuando la empresa estuviera trabajando en condiciones adecuadas podría pensarse en la construcción de nuevos tramos. A pesar de esto, desde un comienzo se decidió contratar los diseños de la línea Carare-Saboyá por su importancia estratégica para facilitar el transporte del carbón de Boyacá y regiones aledañas.

En el área de las telecomunicaciones se consideró que era necesario que los centros más importantes del país, como las capitales, los puertos y los sitios de interés turístico, contaran con buen sistema de comunicaciones. Hay que tener en cuenta que la cobertura telefónica, el número de teléfonos por cada cien habitantes, era de cinco en 1978, una cifra bastante baja con respecto a la de otros países. La meta era llegar a ocho en 1982, incrementando la cobertura en las capitales de los departamentos, las ciudades intermedias, los puertos y las ciudades que tienen importancia turística. Un propósito estratégico era llevar las telecomunicaciones a los territorios nacionales y a las regiones abandonadas y alejadas. Se decidió, para

cumplir con este objetivo, utilizar el sistema satelital para llevar las comunicaciones a las zonas retiradas, por ejemplo a Leticia, San Andrés Islas y Providencia y a muchos puntos de los territorios nacionales, que de otra forma sería prácticamente imposible de lograrlo.

ENERGÍA Y MINERÍA

Al sector energético y minero se le dio una gran importancia en el PIN. Cuando se efectuó el diagnóstico, Colombia estaba pasando por una situación difícil en el año 1978 como consecuencia de la suspensión de las exportaciones de petróleo en 1974 y la pérdida de la autosuficiencia, precisamente después del primer choque petrolero de 1973, que implicó una cuadruplicación de los precios del petróleo. Entonces, Colombia empezó a importar hidrocarburos en un ambiente caracterizado por aumentos fuertes y acelerados en los precios internacionales del petróleo. No era lo mismo importar cuando el precio del petróleo estaba a 2-3 dólares el barril a ahora que cuesta entre 30 y 40 dólares como efecto del segundo choque petrolero de 1979, porque el impacto sobre la balanza de pagos es fuerte. A dos dólares el barril no es tan complicado importar, pero cuando está a 40 dólares el barril, los pagos que hay que efectuar al exterior son como un impuesto que causa el resto del mundo al país, cuando esos dólares estarían mejor utilizados en comprar otros bienes, como, por ejemplo, bienes de capital.

Por otro lado, en el campo eléctrico desafortunadamente nos enfrentábamos a una crisis, no por falta de recursos, porque carecíamos de fuentes para generar energía eléctrica, sino porque los distintos proyectos se habían atrasado por diversos motivos, no por mala programación, sino por problemas financieros, lentitud en los trámites administrativos y fallas de tipo técnico. Era necesario evitar esos problemas y ahorrarle al país nuevos racionamientos, como el ocurrido en 1977. Estábamos enfrentados en ese año de 1978 a proyecciones de que en el año de 1980 íbamos a tener una probabilidad muy alta de racionamiento, lo mismo que para el año 1981, pero faltando dos y tres años era muy difícil tomar medidas de emergencia efectivas, porque para construir una hidroeléctrica es necesario un tiempo entre siete y diez años y treinta y seis meses para poner en operación una central térmica. El tiempo era realmente apremiante y la única alternativa disponible era la de instalar plantas térmicas basadas en el gas natural, pero no había seguridad sobre el suministro del combustible. El país no estaba preparado, a pesar de que se llamó la atención sobre lo que podría suceder con anticipación. La experiencia de esta

contingencia prevista llevó a que en el PIN se tomara la decisión de que se debería hacer todo lo que fuera necesario para eliminar la posibilidad de tener nuevos racionamientos en el futuro, que tienen una implicación negativa para el crecimiento económico, porque un país sin energía no se puede mover. Si el país no cuenta en un momento dado con suficiente energía, el problema no solamente se concentra en el sector residencial, de las familias que tienen inconvenientes para llevar a cabo sus actividades sociales, sino que los sectores productivos, el industrial, el agrícola y el comercial, dado que la tecnología a partir de la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX se basa en la máquina movida por energía, no pueden trabajar sin suministro de energía eléctrica. Entonces era necesario asegurar una oferta adecuada de energía eléctrica y por el lado del petróleo era también prioritario hacer un esfuerzo serio para lograr que a partir de 1986 el país contara con el petróleo requerido para satisfacer su demanda interna y tuviera de nuevo excedentes para la exportación y, por otro lado, aprovechar óptimamente los recursos que se tenían en cuestión de energéticos. Afortunadamente Colombia dispone de una buena dotación de fuentes de energía primaria, en comparación con otros países del mundo, lo que es una ventaja comparativa que debemos aprovechar. Sin embargo, se requiere invertir fuertes sumas para utilizar esos recursos. En el campo del petróleo es urgente invertir en exploración. El país está explorado solamente en un 25% de sus posibilidades, o sea, nos queda un 75% del territorio nacional por conocer, por lo cual no podemos decir que Colombia es un país que no tiene petróleo, lo que se requiere es explorar. El ritmo de perforaciones que se venía haciendo era muy pequeño, cerca de veinte pozos por año, que no es nada. De acuerdo a nuestros estimativos deberíamos hacer un esfuerzo para tener siquiera setenta pozos exploratorios por año con el fin de superar el problema de la falta de petróleo en el mediano plazo.

También, al comienzo del gobierno las investigaciones geológicas mostraban que el país tenía un potencial interesante en minería. Desde hace tiempo se explotan metales preciosos como oro, plata, platino y esmeraldas, pero fuera de estos, los estudios señalan que se cuenta con otros recursos mineros, como carbón, níquel, mármol, cobre, uranio, materiales de construcción y otros. En lo que tiene que ver con carbón, Colombia dispone de una dotación suficientemente abundante para abastecer todas nuestras necesidades hasta por lo menos doscientos años. Aunque las reservas son enormes para Colombia, a nivel del mundo no lo son, pero —dada la demanda interna actual y la prevista— tenemos suficientes recursos carboníferos para exportar un mínimo de cincuenta millones de toneladas por año. Entonces,

teníamos la gran posibilidad de desarrollar un nuevo sector productivo como es el minero, que está, a su vez, ligado con el sector energético. El desarrollo de la minería en Colombia venía lento. La participación de la minería en el PIB estaba estancada y por debajo de países de desarrollo similar. En los últimos años ha logrado reactivarse y en el futuro el ritmo será mayor y así la minería tendrá un papel importante en el crecimiento de Colombia.

Los recursos mineros de carbón enlazan perfectamente con el sector energético. Su suministro adecuado y a tiempo contribuye a resolver las dificultades energéticas porque se puede utilizar para generar energía eléctrica, para su uso en los hogares, para cocinar a través del sistema de briquetas de carbón, en la industria, para la producción de calor, y, a su vez, para desarrollar un nuevo renglón de exportaciones. En esa forma se obtienen divisas con las cuales podemos abastecernos de productos en el mercado internacional, ya sea de bienes de consumo, intermedios o de capital. Disponemos de otros recursos energéticos, por ejemplo energía geotérmica, cuyas reservas hasta ahora comenzamos a evaluar. No gozamos de las mejores condiciones de radiación solar pero podemos hacer uso de la energía solar para resolver necesidades locales, no para resolver problemas de gran escala. Uno de nuestros grandes recursos es el agua. El potencial para generar energía eléctrica por medio de hidroeléctricas es enorme, uno de los potenciales hídricos más grandes del mundo, que nos permite visualizar el futuro de producción de energía eléctrica sin temor para los próximos cincuenta años.

En conclusión, contamos con una dotación diversificada y abundante de fuentes de energía primaria, de ahí que el problema nuestro no sea de recursos sino de cómo utilizarlos y hacer un buen uso de ellos para contribuir a resolver nuestras dificultades energéticas para el presente y el futuro. Dadas las perspectivas eléctricas y petroleras, buena parte de las inversiones están concentradas en el sector energético, especialmente en el eléctrico. Las inversiones de este sector infortunadamente son muy intensivas en capital, lo cual se refleja en el valor de las mismas. Así, del total de \$900 mil millones del plan de inversiones del PIN, cerca de \$200 mil millones corresponden al sector eléctrico. Pero el asunto es que no hay alternativa. Se pregunta: ¿Pero por qué invierten tanto en el sector eléctrico? ¿Qué alternativa hay? Sí, si no se invierte en el sector eléctrico pues el país queda a oscuras. ¿Entonces qué prefieren? ¿Qué dejemos a oscuras al país y que le creemos un cuello de botella al desarrollo futuro? Nosotros queríamos evitar esos cuellos de botella, así como no deseábamos que la falta de infraestructura fuera un freno sino que sirviera de soporte para propiciar el desarrollo de los sectores

productivos, facilitando el aumento de la productividad. Además, un buen desarrollo del sector transporte conlleva a un uso más racional de los energéticos. Hay por supuesto otro tipo de proyectos mineros que son importantes, como el del níquel de Cerromatoso, que ya venía del gobierno anterior, al cual se le dio todo el apoyo necesario, y en abril de 1982 comienza su producción. En resumen, el PIN mantiene e impulsa la minería tradicional porque allí hay todavía un camino largo por recorrer, recuerda que Colombia es un país minero inexplorado e impulsa el desarrollo de nuevos recursos como el carbón y el níquel.

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Otro aspecto de la infraestructura que es importante tener en cuenta es el que se refiere a acueductos, alcantarillado y aseo urbano. Disponer de un buen servicio médico es prioritario. No obstante, dentro de un criterio preventivo, qué mejor que tener agua de calidad, es decir, que no basta solamente con tenerla, llevarla a las ciudades y los campos, sino que hay entregarla de buena calidad. A este aspecto se le dio un gran énfasis porque el diagnóstico mostraba que la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado del país era baja, especialmente en las zonas rurales. Allí la cobertura era mínima, sólo el diez por ciento de las familias tenía agua y no siempre de las condiciones requeridas. En las ciudades la cobertura era muy superior pero no en todas partes el agua cumplía los requisitos mínimos exigidos y en muchas localidades no existía el alcantarillado o era incompleto. Se decidió que era muy importante, dentro de una política social, hacer un esfuerzo grande en las áreas de acueducto y alcantarillado, que es lo que se llama la Revolución del Agua Potable, que es un plan ambicioso para abastecer a las ciudades de acueductos y de alcantarillado, un esfuerzo que se está haciendo y que tendrá que seguirse en los próximos años. Era curioso, pero algunas ciudades grandes no contaban con alcantarillado. Tenemos el ejemplo de Barranquilla, una ciudad de un millón de habitantes sin alcantarillado y agua en algunas zonas, o en Bogotá, para no ir más lejos.

Hay otra serie de proyectos en infraestructura que tienen un carácter social que algunos no captan, como son los que se refieren a la electrificación, telefonía, acueductos y caminos rurales. El plan para el sector eléctrico propone no solamente aumentar la cobertura en las zonas urbanas sino también darle esa posibilidad al campo. Para ello se ideó el Plan de Electrificación Rural que cubrirá a 300000 familias en un período de cinco años, cuyo propósito es llevar la luz a las zonas rurales, para cumplir con dos objetivos: primero, llevar la energía eléctrica a zonas

donde se tenga mayor posibilidad de su uso para labores productivas y, segundo, ya por un criterio que es completamente social, llevar la luz para mejorar el bienestar de los campesinos, especialmente en las zonas de los programas DRI. El trabajo que se está haciendo con la electrificación del sector rural es verdaderamente enorme, dos millones de habitantes del campo tendrán la luz, en un período corto de tiempo, lo que nunca se había hecho.

También se planificó llevar a cabo un programa en acueductos y telefonía rural. En este último programa la meta es llevar el teléfono a 5000 comunidades. Por lo menos que haya un teléfono en cada comunidad, de larga distancia, no sólo para mejorar la calidad de vida de la población rural sino para facilitar el desenvolvimiento de las actividades productivas, de tal manera que las personas que viven en el campo tengan la posibilidad de llamar por teléfono al pueblo más cercano sin necesidad de viajar hasta allá, ya sea para resolver sus problemas personales o para efectuar diligencias relacionadas con su trabajo. La mayor parte de los teléfonos se instalarán cerca de los puestos de salud, de los colegios y de las sedes de las juntas de acción comunal.

En el campo vial se dio un gran énfasis a un plan de caminos rurales, plan que está directamente relacionado con el progreso del sector agropecuario. Uno de los cuellos de botella que se presentan en el campo es la carencia de vías, definitivamente; los campesinos lo primero que piden es un camino, porque es una forma de conectarse y de poder sacar sus productos. Lo primero que piden, antes que luz y que acueducto, es un camino. El agua, en una u otra forma la tienen del río, de buena o de mala calidad, pero de alguna manera pueden abastecerse de ella, pero saben que lo más fundamental es el camino vecinal porque a través de éste pueden llevar sus productos, y después llega el puesto de salud con más facilidad, el acueducto rural y la electrificación. De ahí que se diseñara un plan para construir 2000 kilómetros de caminos vecinales. Por supuesto que las necesidades son bastante mayores. Uno quisiera satisfacerlas todas, pero esto es imposible dados los recursos limitados de que dispone el gobierno. De ahí la necesidad de un plan que fije prioridades.

Entonces, cuando se habla de infraestructura hay que tener cuidado porque hay componentes de ella que se podrían agrupar en lo que se llamaría infraestructura social, que tienen un alto contenido social, cual es el de mejorar la calidad de vida de las capas más deprimidas de la población colombiana.

El programa de caminos rurales tiene que ver con la autonomía regional, puesto que uno de los objetivos importantes del PIN es la descentralización, aunque no se ha logrado un éxito completo en todas las situaciones para llegar a una real descentralización económica y regional. El ejemplo de los caminos rurales es claramente uno de esos en los cuales las decisiones sobre construcción y mantenimiento no se deben tomar a nivel central. Es difícil decidir en Bogotá qué tipo de camino vecinal se debe construir en una determinada región cuando se trata de vías de cinco, diez y quince kilómetros y además mantenerlo después. Es una decisión que se debe dejar a la región. A ésta hay que darle, por supuesto, los recursos para que se encargue de efectuar dichas labores bajo unas normas técnicas generales y eso es lo que estaba planteado desde el comienzo, pero aún se está lejos de lograrlo.

Al contrario de los caminos rurales, en el plan de electrificación rural las zonas toman las decisiones. El procedimiento que se sigue es como sigue. En el PIN se definió implementar un plan nacional para las zonas que corresponden al Instituto Colombiano de Energía Eléctrica -ICEL-, es decir, todo el país excepto la Costa Atlántica que tiene su propio plan. Cuesta 150 millones de dólares, de los cuales el gobierno central aporta 100 millones de dólares provenientes del presupuesto nacional y de un crédito externo con el BID, y el resto se financia con aportes de las electrificadoras regionales, cuotas de los campesinos beneficiados y de créditos a estos mismos de la Caja de Crédito Agrario y Minero. A nivel central se asignan los recursos para cada departamento de acuerdo con el número de hogares sin luz y cada entidad territorial define qué veredas se van a electrificar siguiendo unos criterios nacionales. Toman las decisiones y se encargan a través de las empresas eléctricas regionales de hacer los diseños y contratar la construcción de las redes y las interventorías, lo que ya es un ejemplo de autonomía real porque las regiones toman las decisiones con base en los recursos asignados.

DESARROLLO SOCIAL

Pasando al tema del desarrollo social, antes de referirnos a los sectores agrícola e industrial, es bueno mencionar que cerca del 50% de las inversiones del PIN corresponden a desarrollo social, cuando se suman todas las partidas dedicadas a educación, vivienda, salud e infraestructura social, lo que demuestra que a lo social se le ha dado un papel apreciable.

En el aspecto de los servicios sociales se consideró que el país había llegado a una etapa en que no era crítica la ampliación cuantitativa de los servicios en las

zonas urbanas. Por ejemplo, en el área de la educación se avanzó bastante en los últimos veinte años. Es impresionante la labor cumplida por el Estado. Ha logrado que la mayoría de los niños de las ciudades tengan acceso a la educación primaria. Al contrario, en el campo la cobertura todavía es baja, de ahí que el esfuerzo cuantitativo para aumentar la cobertura de la educación primaria deba darse en las zonas rurales. Se vio que se había hecho, en general, un gran avance cuantitativo y que era necesario esforzarse más en la parte cualitativa y no centrarse tanto en una política de expansiones, con el propósito de darle a los jóvenes buena educación. Igual que con la educación, hay un énfasis en mejorar los aspectos cualitativos de los servicios de salud y seguridad social, aunque en la salud el plan es bastante ambicioso en la construcción de hospitales y puestos de salud, especialmente de estos últimos en las zonas rurales a través del DRI. Los hospitales en operación tienen normalmente una buena infraestructura física pero carecen de equipos y no ejecutan un adecuado mantenimiento.

Hay unos programas que venían de los gobiernos anteriores, que se continuaron porque se consideró que estaban cumpliendo una función de beneficio para la población, eran programas buenos, y por el hecho de haber sido promovidos por otros gobiernos no era motivo para desecharlos. Tal era la situación de los programas DRI y PAN que favorecen las capas más pobres de las zonas rurales, de campesinos propietarios de fincas con 20 hectáreas o menos. Estos programas son integrales porque comprenden un paquete de educación, electrificación, acueductos, puestos de salud, asistencia técnica, crédito y otras actividades. Tan importantes se han considerado que se decidió ampliarlos a todo el país a partir de 1982, a las zonas que no estaban consideradas y que se encuentran localizadas en los departamentos de la Costa Atlántica. Son planes que han tenido realmente un gran efecto sobre los pequeños campesinos. Por supuesto que no se ha podido llegar a todas partes, pero se está cubriendo a una proporción elevada de los pequeños campesinos.

AGRICULTURA

En el campo de la agricultura, además de las políticas relacionadas con los precios de los insumos, el nivel de los aranceles y una tasa de cambio apropiada para impulsar las exportaciones y limitar las importaciones, de acuerdo con el diagnóstico existían otros factores que frenaban al sector, que se concentraban en inadecuada infraestructura, ausencia de investigación y de sistemas de comercialización y débil asistencia técnica a los campesinos, situación que se venía reflejando en la disminución en el ritmo de crecimiento de los rendimientos y de la productividad del trabajo.

El análisis indicaba que era prioritario ejecutar un plan de investigaciones para el sector de agricultura, caza, pesca y silvicultura a la vez que era necesario invertir en infraestructura física, en proyectos como los ya mencionados de construcción de caminos rurales, carreteras de tipo regional, y puesta en marcha de planes de telefonía, electrificación y acueductos rurales. Se acordó continuar e iniciar programas para adecuar y construir nuevos distritos de riego, con el fin de reducir los efectos negativos de las variaciones climáticas, montar centrales de abasto para resolver problemas de comercialización así como impulsar la investigación agropecuaria, yá que sin ésta no es posible aumentar la productividad de la agricultura colombiana.

Para superar la insuficiente investigación que señalaba el diagnóstico, se han venido fortaleciendo las entidades del sector encargadas de este propósito, para ofrecerle a los empresarios del campo apoyo tecnológico para que aumenten la productividad a costos apropiados a las condiciones rurales. Por supuesto, un elemento esencial son los insumos.

INDUSTRIA

En cuanto a la política industrial, el país había pasado por varias etapas del proceso de sustitución de importaciones y dado un gran impulso a las exportaciones en el período 1968-1975. El análisis mostraba que existían dificultades a causa de la situación internacional. Cuando se tiene un mercado internacional deprimido, la competencia para vender los productos en el exterior es aguda. Se detectó que había subsectores en los cuales el país podía continuar en su proceso de industrialización. Por ejemplo, todavía quedan posibilidades de sustitución en el campo de los bienes de capital. El país puede embarcarse en la producción de algunos bienes de capital. Esto es muy importante en el Plan de Integración Nacional que tiene un fuerte contenido de inversión pública y en que la mayor parte de las obras proyectadas tienen un componente importado alto. En el sector eléctrico buena parte de los equipos y materiales hay que importarlos. En el campo de las obras públicas y carreteras, igualmente una proporción alta de la maquinaria y equipos hay que traerlos del exterior, por lo que el multiplicador de esa inversión no se realiza completamente en el país, sino que se tiene un efecto multiplicador que se da más bien fuera del país. El hecho de que ello ocurra no quiere decir que deberíamos dejar de ejecutar esas obras. No podemos evitar la construcción de centrales hidroeléctricas y térmicas, pero lo que sí debemos tener claro es que el

país tiene la posibilidad de producir un cierto tipo de bienes de capital, aprovechando el desarrollo acelerado del sector energético y minero. No hay que pensar únicamente en satisfacer las demandas interna y externa de energía sino en utilizar el desarrollo energético para producir algunos de los equipos requeridos. Es posible que no haya quedado muy claro en los planteamientos del PIN, pero era muy evidente que deberíamos promover alguna industria de bienes de capital. Por ejemplo, en el sector energético, fabricación de transformadores, de cables y conductores, de herrajes, de torres de transmisión, de sectoriales y de factibilidad y diseño de proyectos, o sea, uno de los cuellos de botella que se encontró para tener mejores elementos de juicio, tomar decisiones de política e iniciar las obras que se consideraban prioritarias era la falta de estudios. Entonces se determinó ejecutar un Plan de Estudios en todos los campos, de tal manera que si no se podían comenzar los proyectos en el presente gobierno, las nuevas administraciones no se vieran limitadas por carencia de estudios. Por lo tanto, se inició un plan basta grande, utilizando para ello a FONADE (Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo Económico), entidad que depende del Departamento Nacional de Planeación y cuyo papel es financiar estudios de pre y factibilidad y de diseño. En los tres años y medio que llevamos, FONADE ha prestado más plata que desde que se creó en 1968 hasta 1978, y en los próximos años se va a dar un impulso mayor. Esto ya ha permitido contar con un paquete de estudios en diferentes sectores. Por ejemplo, se inició en 1978 el Estudio Nacional de Energía –ENE–, primer ejercicio de planificación integral en el sector de energía en Colombia y en toda Latinoamérica, evaluación que va a dejar una gran experiencia para que las decisiones se tomen con mejores elementos de juicio; en el campo de los ferrocarriles se terminó el análisis sobre rehabilitación y está pendiente uno de modernización; en puertos, a finales de 1981 se entregó el informe final de modernización; está por iniciarse un Plan Nacional de Agua; está en ejecución un Plan Minero hasta el año 2000 y se están realizando varios análisis sobre la agricultura y la industria, que permitirá que las próximas administraciones tengan los elementos de juicio para tomar decisiones cada vez más adecuadas para beneficio del desarrollo del país.

Capítulo XI

RELATO DE UN DIFÍCIL RESCATE ÉDGAR GUTIÉRREZ CASTRO

INTRODUCCIÓN

El siglo XX ha sido para América Latina un período de indiscutible avance en términos de la calidad de vida de su población y del bienestar generado por sistemas productivos mucho más desarrollados de los que tenía a comienzos del siglo. Un examen comparativo entre continentes y regiones indica que esta área del mundo en desarrollo ofrece indicadores de modernización y crecimiento claramente superiores a los promedios generales. Esto es notable sobre todo si se tiene en cuenta que ha sido al mismo tiempo el área del mundo con la más alta presión demográfica. América Latina termina el siglo XX con un proceso de urbanización muy avanzado que en cierta forma ha permitido llevar a la gente servicios comunitarios que son fundamentos importantes de su calidad de vida. Cierra este siglo con una infraestructura vial y energética que sorprende frente a la virtual inexistencia de esa infraestructura al comenzar el siglo. En general, la región dispone en la actualidad de mecanismos de producción y empleo que en alguna forma han permitido acomodar ese vertiginoso crecimiento vegetativo de la población. Es claro que la América Latina es un subcontinente muy distinto del que conocieron nuestros abuelos al doblar el siglo XIX.

Pero el desarrollo económico latinoamericano ha tenido otra característica —además de dinámica— que lo diferencia del de otras regiones del mundo: la irregularidad y la volatilidad de ese crecimiento. El tránsito de la región hacia la modernización ha estado plagado de disonancias o faltas de armonía que lo han

hecho azaroso, cambiante y extraordinariamente impredecible. Lo que resulta más sorprendente de toda la experiencia regional descrita es que ese crecimiento superior al promedio universal se mantenga no obstante el desgaste natural inherente al manejo de toda situación de crisis. Uno pensaría que el efecto real de constantes marchas y contramarchas es el de debilitar el organismo que las padece hasta degenerar en una situación de explicable e inevitable estancamiento. Pero no ha sido así en la América Latina: nuestros países parecen contar con la suficiente energía vital para sortear situaciones de estancamiento con el brío suficiente para enganchar luego en un nuevo ciclo de prosperidad.

La historia económica latinoamericana, en contraste, por ejemplo, con la del Sureste Asiático, muestra un número mucho más alto de crisis de inflación, de desempleo, de balanza de pagos, de resquebrajamiento de los sistemas financieros, de insolvencia internacional y de insuficiencia fiscal y de ahorro. La inflación, como la hemos conocido en la segunda mitad del siglo XX, es un fenómeno predominante latinoamericano. No sería exagerado argumentar que si algún escenario han tenido los grandes organismos multilaterales para entrenar a sus funcionarios en el diagnóstico y tratamiento de situaciones de crisis, ese ha sido por excelencia el territorio latinoamericano.

El subcontinente ha sido protagonista sin par en temas de crecimiento y de anticrecimiento. En temas de prosperidad y de fuerte estancamiento. Un objetivo natural del investigador y la academia ha sido el de tratar de identificar modelos de política económica que poco a poco sustraigan a nuestros países de ese síndrome de crecimiento y parálisis que ha marcado su desempeño económico durante todas estas décadas. El hecho de que el logro en materia de crecimiento sea bueno a pesar de las recurrentes crisis no es garantía de que este resultado continúe obteniéndose en el futuro. Los países tienen una reserva biológica que se agota. Ojalá podamos encontrar ese modelo o esa fórmula a tiempo, antes de que se extingan los importantes recursos naturales que nos han permitido sortear con relativo éxito las conflictivas situaciones planteadas por la forma sui géneris de plantear nuestro desarrollo en América Latina.

En las últimas dos décadas los problemas del desarrollo estuvieron aumentados por dos crisis extrarregionales de especial envergadura: la del petróleo y la del mundo financiero, las cuales mostraron desde luego estrechas relaciones entre ellas pero sus consecuencias y formas de evolución tuvieron un impacto individual bien diferenciado en los distintos países en desarrollo.

A la administración Betancur correspondió recibir en Colombia los efectos más dramáticos de estas dos crisis. La manera como respondió a ellas debe estudiarse con particular atención porque forma parte de una tradición de pragmatismo en el manejo macroeconómico que ha caracterizado al país en toda la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Durante los años sesenta y setenta el país había avanzado de manera apreciable en cuanto al crecimiento de su economía. En ese período la tasa real de crecimiento se situó en la vecindad del 6%. Ese crecimiento fue especialmente vigoroso entre 1967 y 1974. De ese último año en adelante las tasas de crecimiento de la economía empezaron a debilitarse. Al llegar la crisis de 1980, y a lo largo de ella, Colombia vio disminuir en forma drástica ese crecimiento.

EL ENTORNO INTERNACIONAL

Cuando en 1982 se produjo el cambio de administración en Colombia, la recesión mundial, y particularmente la de los países industrializados, había llegado a su punto más bajo desde cuando se inició el quiebre de las tasas de crecimiento real de sus economías en 1976. A pesar de que ese comportamiento descendente de las tasas se había mantenido a lo largo de toda la última parte de la década de los años setenta, las cifras de verdadera crisis en los países de economía avanzada se manifestaron con rigor a partir de 1980 cuando las tasas reales de crecimiento en promedio se situaron por debajo del 2%. En 1982 esa tasa fue negativa por primera vez desde la anterior crisis en 1974/1975. En esta forma la recesión se había ahondado desde 1980 y mostraba tendencia a agravarse por tercer año consecutivo.

Dentro del conjunto de la economía mundial las repercusiones más serias de la crisis del mundo industrializado se tuvieron en la América Latina y en la mayoría de los países del África de ingreso bajo. En casi todos los países de estas dos áreas se produjeron en 1981 y 1982 tasas negativas en los ingresos reales per cápita.

El cambio fue más violento en la América Latina pues en 1980 se había registrado allí una tasa de crecimiento muy alta, vecina al 6%. Esta parte del continente americano pasaba, de repente, de una situación de vigoroso crecimiento económico a una de notable estancamiento. En ninguna otra área del mundo en desarrollo el cambio en 1981/1982 tuvo las características de gravedad que mostró en la América Latina. Los países de ingresos bajos y medios del Oriente Asiático y del Pacífico mantuvieron economías relativamente dinámicas. La India y la China esquivaron sorpresivamente bien la presión de la crisis. El peor efecto de la recesión lo tuvieron en realidad los

países productores de petróleo, generalmente de alto ingreso, y entre ellos varios latinoamericanos.

Por primera vez en varias décadas el conjunto de los países industrializados mostraron en 1982 una tasa negativa de crecimiento económico. En el período 1960/1973 esos mismos países habían mostrado un crecimiento positivo promedio del 5%. En el período 1973/1979 ese crecimiento se había reducido al 2,8%. En 1981 fue del 1,0% y en 1982, fue por primera vez negativo.

El contraste entre las recesiones de la última década

La crisis de 1980 no fue ciertamente un fenómeno nuevo en las economías industriales de la época de posguerra. En la década de los setenta esas economías experimentaron en realidad dos recesiones. Entre ellas hubo un período de unos cuatro años de crecimiento moderado. Para una mejor apreciación del marco económico en que debió actuar la política económica de estabilización de Colombia es indispensable esclarecer las diferencias de comportamiento de estas dos recesiones porque una de las características de la más reciente fue la dificultad de predecir sus secuelas posteriores a la luz de lo que se había conocido de la crisis durante los años setentas.

La característica más importante de la recesión de mediados de los años setentas, frente a la del comienzo de los ochentas, fue la de que la primera resultó mucho más abrupta y rápida, tanto en su fase descendente como en la recuperación. En 1974 y 1975 las tasas de crecimiento de las economías industriales se habían aproximado a cero al bajar de un nivel del orden del 6% en 1973. Pero en 1976 esas tasas de crecimiento habían saltado nuevamente a un nivel parecido al de la época anterior a la recesión, del 5% en promedio. Es decir, la parte inferior del ciclo duró apenas dos años. En la recesión de los ochentas el descenso fue mucho menos abrupto. La tasa de crecimiento real de esas economías tomó cerca de dos años para bajar del 4 al 1%. La fase, de verdadero receso en producción, se mantuvo por algo más de tres años.

En los países industrializados el PIB creció en 3,3% en 1979, 1,3% en 1980, 1,3% en 1981 y disminuyó en 0,5% en 1982. Para 1983 apenas se obtuvo un crecimiento del 2,3%. La recuperación fue lenta y tomó cerca de cuatro años para acercarse a los niveles normales de la época previa a la recesión. Después de 1984 las economías industriales volvieron a mostrar cierto desfallecimiento.

Gran parte de la diferencia en el comportamiento de las dos recesiones mundiales se atribuyó a las diferencias de las políticas adoptadas en los distintos países industrializados para hacer frente a la recesión. En los años setentas las autoridades de esos países le inyectaron nuevo vigor a sus economías mediante una combinación de políticas expansionistas de tipo fiscal y monetario. Uno de los resultados de esa terapéutica fue el recrudecimiento de las presiones inflacionarias. Estas presiones endurecieron las tasas de interés, que ya venían mostrando tendencias al alza de tiempo atrás, con resultados negativos sobre el clima los negocios y las actitudes empresariales hacia la inversión.

La recesión de los años setentas puso al descubierto una serie de fallas estructurales de las economías desarrolladas, que habían surgido con el tiempo y en forma relativamente disimulada. Muchas industrias importantes perdieron capacidad tecnológica y competitividad. Los mercados laborales, en general, se habían hecho más rígidos y los salarios reales no habían reflejado las pérdidas en productividad ni el debilitamiento de los términos de comercio de la época de crisis. Por tal razón, las cifras de desempleo de la época de recuperación después de 1975 no mostraron la mejora que era de esperar de esa recuperación.

Cuando en 1970/1980 se presentó un nuevo incremento de los precios petroleros —muy significativo, ya que entre 1979 y 1981 prácticamente se incrementaron dos veces y media en términos constantes— sobrevino entonces una revisión a fondo de las políticas y estrategias macroeconómicas del mundo industrializado para hacer frente a la nueva recesión. La primera prioridad fue otorgada al objetivo de ahorrar energía. La intensidad de uso de energía por unidad de producción real cayó de manera vertiginosa a partir de 1980. En forma simultánea se incrementó apreciablemente la producción petrolera (en 50% aproximadamente) de los países no miembros de la OPEP, por lo cual la participación de la OPEP en el comercio internacional de petróleo crudo cayó de un poco menos del 90% a un 65%.

La actitud de todos los países industriales en materia de política monetaria cambió en forma radical, haciéndose mucho más atractiva con el objetivo de poner freno a la fuerte tendencia inflacionaria que se estaba generalizando en todo el mundo. El resultado de esta nueva posición de las autoridades del mundo desarrollado fue el de la efectiva reducción de las presiones inflacionarias. Los precios al consumidor en promedio, que habían crecido en los países de la OECD en cerca de 11% en 1980, apenas se incrementaron un 6% en 1983.

La contribución de la tasa de interés a la crisis

No obstante el éxito en el frente inflacionario como consecuencia de las políticas monetarias restrictivas de comienzos de los años ochentas, las tasas de interés a corto plazo continuaron muy altas en presencia de graves dificultades en la mayoría de los países ricos. Si se ponderan las tasas de interés nominales de eurodivisas por los deflatores de precios de exportación de los productos de los países en vía de desarrollo, el comportamiento de las tasas reales de interés aparece en toda su magnitud. Ese comportamiento muestra, primero, fluctuaciones muy bruscas desde la recesión de 1974 y, luego, un endurecimiento inverosímil a partir de 1980. La tasa de interés real promedio pasó de un nivel de menos de 10% en 1979 y 1980 a más de 20% o en 1981 y 1982.

Indiscutiblemente, el nivel alto de tasas reales de interés fue la causa principal de la recesión iniciada en 1980 y su prolongación por un período mucho más largo que el de la recesión de 1974/1975. La reacción a las altas tasas de interés en el mundo industrializado fue el recorte sustancial de planes de inversión, reducción de inventarios, caída fuerte de órdenes de producción y aumento acelerado del desempleo en todas sus formas.

Un clima de incertidumbre sin precedentes

Con razón, el comportamiento negativo de las economías industriales durante un tiempo más largo que lo que había sido usual en anteriores recesiones había creado en 1982 un clima de incertidumbre sin precedentes. Habían transcurrido ya tres años consecutivos de recesión declarada pero todavía estaban por verse los efectos plenos de la crisis, hasta sus consecuencias últimas, en dos campos de particular interés para el mundo en desarrollo: el del comercio y el del sector financiero internacional. En efecto, cuando se iniciaba la administración Betancur, apenas empezaba a vislumbrarse la gravedad de las consecuencias de la recesión del mundo industrial en los países pobres y, en general, en los países en vía de desarrollo, aunque ya se conocía mejor lo que la recesión había hecho en los países ricos.

El comercio internacional había tenido un período de extraordinario auge en los años sesentas y setentas. En el período más próspero de comercio, entre 1965 y 1973, cuando el producto nacional bruto del mundo creció a una tasa real del 6%,

el comercio de bienes y servicios creció a una tasa superior al 8,5%. En el período 1973-1980 el volumen de comercio creció a una tasa menor, del orden del 5%, en parte debido al menor volumen de comercio de combustibles. Sin embargo, las exportaciones de los países no petroleros de bajo y medio ingreso en ese período crecieron anualmente en cerca de un 8% en términos reales.

Después de 1979 se produjo el impacto de la recesión en el comercio internacional: las exportaciones crecieron sólo un 1,5% en 1980, se estancaron en 1981 y cayeron cerca de un 2,0% en 1982. Esta caída fue originada, en buena medida, por el debilitamiento del comercio de petróleo, pero también, y muy significativamente, por la pobre demanda de los centros industriales por productos primarios. La caída de la demanda de productos de exportación afectó naturalmente sus precios desde fines de 1980, tendencia negativa que se mantuvo hasta diciembre de 1982. En términos reales y mediante el ajuste por el alza de precios en manufacturas importadas normalmente por los países en vía de desarrollo, los precios de productos primarios en dólares de los Estados Unidos se colocaron en un nivel inferior en 1982 al de cualquier época después de la Segunda Guerra Mundial.

Los precios de los alimentos cayeron, en su mayoría, en cerca de un 30% entre 1980 y 1982 y los de otros productos agrícolas en un 24%. Los productos más afectados fueron el azúcar, el arroz, el cacao y los aceites vegetales. El problema de los bajos precios de productos agrícolas fue exacerbado por la presencia de abundantes cosechas de granos en los Estados Unidos y de café y cacao en América Latina. En las materias primas industriales —tales como fibras naturales, caucho, metales y minerales— los efectos negativos en el mercado fueron peores. El impacto general de estas tendencias del comercio internacional fue un deterioro de los “términos de comercio”, mucho más pronunciado durante la recesión de los años ochentas que durante la de los setentas.

La secuela de lo anterior fue grave en materia de proteccionismo, por el inevitable efecto en el volumen de empleo productivo de los países industrializados. El desempleo creció de manera repentina en 1979 y empezaron a proliferar todo tipo de restricciones al comercio, particularmente en los campos de la industria pesada del acero, los automóviles, la metalmecánica y los productos agrícolas. El proteccionismo se convirtió rápidamente en un modo de vida en el mundo industrializado, más bien que en la excepción en sus políticas comerciales. La di-

rección de dicho proteccionismo no se orientó necesariamente hacia los demás países competidores desarrollados. En muy buena parte afectó los grandes flujos de exportación del mundo pobre. Se generalizaron los sistemas de cuotas y se incrementaron las tarifas. Fueron comunes los mecanismos restrictivos de “maquillaje” con la implantación de injustificadas normas sanitarias de calidad en favor del medio ambiente. Muy pronto empezaron también a proliferar sistemas más o menos complicados de subsidio a exportaciones “especiales”. Nuevas oleadas de proteccionismo restringieron, en estos años, el amplio ámbito de comercio internacional abierto en las décadas inmediatamente anteriores.

Presiones sobre la balanza de pagos

Se juntaron entonces varios elementos para hacer en extremo difícil el manejo de la balanza de pagos de los países en vía de desarrollo. Sufrió la capacidad de comercio y de financiamiento de los países en vía de desarrollo productores de petróleo, por la progresiva reducción del mercado de crudos. Y sufrieron, también, los países productores de bienes primarios distintos del petróleo, por el cierre de los mercados industriales recientemente protegidos. Ambos grupos de países se vieron afectados igualmente en el manejo de sus compromisos financieros por las nuevas políticas monetarias de estabilización de los grandes centros, que ejercieron presión sobre los mercados de capital y las tasas de interés y, por consiguiente, sobre los costos del servicio de sus pasivos externos.

El Banco Mundial ha estimado los efectos de deterioro ya indicados en los países en desarrollo en la siguiente forma:

- El déficit en cuenta corriente en 1982 fue de US\$118 mil millones, el mismo de 1981, cerca del doble de 1980, y el triple de 1970. Este déficit fue equivalente al 5% del producto nacional bruto y al 25% de las exportaciones de bienes y servicios. En contraste, en 1975 —que fue el año previo con el déficit más alto— los déficit fueron 3,3% de la producción global y 17,5% de las exportaciones.
- Los ingresos por exportaciones se situaron por segundo año consecutivo en un nivel inferior en 7% al de 1980.
- Los pagos por intereses sobre deudas de mediano y largo plazos se incrementaron en cerca de US\$50 mil millones, un 50% sobre el nivel de los pagos en 1980.

Debido a la extraordinaria liquidez de los mercados financieros en la década

de los años setenta, la deuda de los países en desarrollo había crecido apreciablemente. Ese crecimiento, como se vio, fue acompañado de un fuerte incremento en el comercio internacional; en realidad ambos se apoyaron recíprocamente. La deuda externa del mundo en desarrollo se incrementó a razón de un 20% anual en los años setenta. Asimismo, creció la carga del servicio de esta deuda. Sin embargo, el porcentaje de servicio de esta deuda pública y privada con respecto a las exportaciones no fue más alto en 1980 que en 1970. Los incrementos de costos del servicio de deuda por aumentos en las tasas de interés fueron, en alguna forma, inferiores a los incrementos de exportaciones e importaciones e inferiores a las tasas de inflación en los países industrializados. Por tanto, en ese período el efecto de la tasa real de interés sobre la deuda fue insignificante.

Con el advenimiento de la crisis industrial y comercial de 1980 la situación cambió radicalmente. Aunque la tasa de crecimiento de la deuda se redujo a la mitad de la tasa promedio de la década anterior, la caída de las exportaciones fue mucho más violenta. Como resultado, la proporción deuda/exportaciones subió de 176 al 104% entre 1980 y 1982. Si se incluye en los cálculos de deuda a corto plazo, esa proporción excedió el 150%. Como una parte apreciable de la deuda de los países en desarrollo se encuentra denominada en dólares de los Estados Unidos, la apreciación de esta moneda en los mercados financieros en los primeros años de los ochentas hizo el problema más agudo.

Distinta cronología de la crisis para el mundo desarrollado y para los países en desarrollo

1982 puede considerarse —si se mira retrospectivamente el proceso— como el año de fondo de la crisis de la década pasada en el mundo industrializado. Esto no fue necesariamente así para el mundo en vía de desarrollo. En Colombia, por ejemplo, la mayor profundidad de la crisis se sintió en 1983. Casi todos los países en desarrollo enfrentaron en 1983 relaciones de intercambio más desfavorables que las de 1980. Pero el grueso de la crisis tocó fondo para el gran conjunto de la economía mundial en 1982. Sin embargo, a lo largo de ese año no era posible anticipar los eventos del inmediato futuro. Se presentía la crisis financiera internacional como resultado de lo que había ocurrido en las economías productivas de los países ricos, en sus mercados y en los flujos de comercio. Se anticipaba un problema mayúsculo de manejo de las economías pobres con términos de intercambio deteriorados frente a altas deudas y crecientes tasas de interés. Pero no se conocía con exactitud el tamaño probable de todos estos impactos.

Retrospectivamente, mirando las cosas a finales de 1996, puede decirse que la recesión que se inició en 1980 fue la de mayor longitud de los últimos 50 años. En 1982, al instalarse el gobierno del presidente Betancur, era imposible predecir ese hecho. Por un lado, habían transcurrido dos años y medio de la crisis, esto es, más o menos el tiempo de evolución de la crisis de mediados de los setenta. De otro, no se habían presentado aún los estallidos de iliquidez e insolvencia de algunas economías del mundo en desarrollo fuertemente endeudadas. Estas explosiones podrían sobrevenir o no según la respuesta del comercio internacional a los primeros síntomas de reactivación de las principales economías del planeta. Había la impresión de que ya era tiempo para el resurgimiento de los países industriales, pero faltaban por producirse los “coletazos” de la crisis mayor en los mercados financieros y en los sectores productivos del Tercer Mundo.

Principales áreas de preocupación: la incertidumbre sobre las políticas de estabilización del mundo industrial y el problema fiscal en los Estados Unidos.

Existían, dentro del cuadro descrito, dos preocupaciones mayores: de un lado, la posibilidad de una más larga convalecencia de la economía mundial por la convicción de gran parte del mundo industrializado de que no debía precipitarse la reactivación mediante fórmulas de expansión monetaria que lo colocara prontamente, otra vez, ante la misma amenaza inflacionaria de los años setenta. De otra, la dudosa expectativa de una solución pronta a los principales problemas de desequilibrio fiscal que habían afectado a las economías industrializadas y, especialmente, a la de los Estados Unidos. En ausencia de esa solución sería previsible el mantenimiento de una estructura de altas tasas de interés, en perjuicio del mundo en desarrollo con duras posiciones de deuda, principalmente.

Al finalizar el año de 1982 la situación del mundo industrializado era lamentable: los países de la OECD tenían, en conjunto, 32 millones de desempleados; la utilización de la capacidad industrial instalada era la más baja después de la Segunda Guerra Mundial; las inversiones en capital fijo venían declinando sistemáticamente desde 1980; el número de bancarrotas llegaba a niveles récord, también en todo el período de posguerra. A pesar de la visible baja de las tasas nominales de interés, las tasas reales de interés –ajustadas simplemente por la inflación, ya no por los índices de precios de los productos de exportación del mundo en desarrollo– alcanzaban, también, niveles récord del 8%, el doble en 1982 de las de 1981. Las

altas tasas reales de interés y las fuertes fluctuaciones en las tasas de cambio estaban, de modo persistente, produciendo incertidumbre adicional en el frente del comercio y desgano general para invertir en el plano doméstico e internacional. Los precios reales de la gran mayoría de las materias primas compradas a los países en desarrollo se encontraban en su punto más bajo de los últimos 30 años. Los déficits en cuenta corriente producidos por la recesión de los países ricos en las cuentas corrientes de los países pobres eran tres veces más altos en 1982 que en 1978. Como resultado de todo lo anterior, la deuda global de los países pobres frente a los ricos subió en 1982 a más de US\$600 mil millones. Las tres cuartas partes de esta deuda estaban contratadas a las tasas normales de los mercados financieros, que habían mostrado movimientos explosivos.

Gran parte del problema descrito tuvo su origen en una política monetaria fuertemente restrictiva en los Estados Unidos, acompañada de una política fiscal diseñada para tolerar altos déficits. El resultado para el mundo fue el de muy altas tasas de interés y un dólar fuertemente sobrevaluado. En este punto reside, en realidad, la raíz de la pesadilla de las deudas del Tercer Mundo. Una de las causas más grandes de incertidumbre sobre el curso futuro de la economía mundial tenía su origen en las expectativas que podrían darse en torno al manejo de la política monetaria norteamericana y a la evolución de las tasas de interés, lo mismo que en cuanto al manejo del problema fiscal en los Estados Unidos y sus consecuencias en los niveles de las tasas de interés y en el valor del dólar frente al resto de monedas del mundo. Es explicable que, en una escala menor, esta incertidumbre hubiese establecido puntos de referencia rígidos para el propio diseño de la política económica colombiana.

A mediados de 1982 la situación internacional era de gran incertidumbre. Los indicadores económicos en general eran precarios, como se ha anotado, en los países industrializados. El comportamiento de los índices de desempleo, de los precios de las materias primas, de la capacidad industrial no utilizada, del comercio internacional, de las actitudes proteccionistas crecientes, etc., no permitía abrigar muchas esperanzas por una pronta recuperación. Se sabía que el golpe de la crisis comercial en los países más endeudados estaba aún por verse y, por consiguiente, era todavía una incógnita el efecto de iliquidez e insolvencia de muchas de las economías en desarrollo en los mecanismos financieros internacionales. Empezaba a cernirse sobre el ámbito latinoamericano la perspectiva de una moratoria en el cumplimiento de los compromisos externos de los países de la región con condiciones más gravosas de endeudamiento.

Por otra parte, la extensión de la recesión en curso era ya larga, por lo cual, presumiblemente, las autoridades de los países industrializados entendían bien la necesidad de evitar por mucho tiempo más el ahondamiento de la situación aflictiva de sus economías. Debía haber una mejor conciencia sobre la necesidad de aplicar algún tipo de terapia compensatoria que devolviera su dinámica al mercado, a la inversión, a la producción y al comercio.

La marcha imprecisa de la recuperación internacional al formular una política doméstica

En los apartes anteriores se hizo un resumen de las características de una situación internacional en fuerte crisis que enmarcó, por fuerza, el tipo de acciones que en política económica debió seguir Colombia para aliviar, por lo menos en parte, las repercusiones de esa crisis en el organismo económico nacional. Quedó claro que había en 1982 una situación global de recesión que afectaba igualmente, aunque con un calendario distinto, al mundo industrializado y a los países en vía de desarrollo. La secuencia normal de los acontecimientos en una situación de este género indicaba que los efectos negativos, sentidos ya por espacio de tres años en el mundo industrial, estaban aún por verse en los países de la periferia como Colombia. Algunas de las economías del Tercer Mundo habían empezado ya a sentir el rigor del estrechamiento comercial en sus propias balanzas de pagos. En agosto de 1982 se conocía la presencia de la crisis pero resultaba imposible predecir con algún grado de exactitud la intensidad y la cronología de la misma en las economías semiindustrializadas.

Cuando este comentario se escribe —fines de 1996— se sabe ya que el proceso de recuperación que se inició en el primer semestre de 1983 en los países industriales logró consolidarse en la segunda parte de aquel año y en el primer semestre de 1984. Se sabe, por ejemplo, que en respuesta al arrastre de las economías de los Estados Unidos y de Canadá, el producto nacional bruto de los países industriales del mundo occidental se empezó a recobrar y consolidó la dinámica que había demostrado en los años setentas y que se había perdido durante la recesión de los ochentas. El incremento promedio del 2 y 4% en la tasa de crecimiento fue apreciablemente mejor (cerca de un punto) que el que predijo para esos países el Fondo Monetario Internacional en febrero de 1983.

El ritmo de recuperación de las economías industriales en 1983 se mantuvo en 1984. En enero de 1984 la producción industrial en los cinco países más fuertes

del mundo occidental fue un 11% más alta que la de un año atrás. El incremento global en la producción de estos países fue, para todo el año de 1984, de un 4%, apreciablemente más alto que el de 1983. Las tendencias negativas de las tasas de desempleo en esos países se empezaron a revertir. Aun en la actualidad, sin embargo, varias naciones europeas presentan el mismo grado de postración en sus índices de desempleo que el que mostraron en lo peor de la crisis.

Mas una cosa es la experiencia directa inmediata de esos países industriales y otra muy distinta las perspectivas simultáneas de los países del Tercer Mundo en respuesta a esa recuperación. Lo que parece claro es que las condiciones de la economía mundial a mediados de 1982 eran de incertidumbre extrema y que esa incertidumbre se mantuvo prácticamente inalterada durante los primeros 18 meses de la administración Betancur. En el curso de ese año y medio ocurrieron eventos nuevos en el plano doméstico y en el internacional para hacer todavía mayor la ansiedad y las preocupaciones de quienes teníamos en ese momento la responsabilidad del manejo económico. Esos eventos tuvieron mucho que ver con lo que hemos dado en llamar el “coletazo” de la crisis en el Tercer Mundo. Un poco más adelante retornaremos al tema de la crisis internacional para examinar la forma progresiva como afectó a los países del Tercer Mundo después de cumplida la fase de receso en los países industrializados.

LA SITUACIÓN DOMÉSTICA AL POSESIONARSE EL PRESIDENTE BETANCUR

Es necesario, ahora, volver la atención del lector al campo puramente doméstico para ilustrarlo sobre la situación colombiana interna que se desarrollaba en la medida en la cual se acercaba la crisis internacional. Se dijo atrás que Colombia había tenido una buena experiencia en las últimas décadas en términos de crecimiento económico y que la tasa anual de expansión real de su producción había sido del orden del 6%, cifra que indica un comportamiento razonable, aunque no espectacular, en el contexto del Tercer Mundo.

Con el correr de los años tuvo lugar en Colombia una mejora apreciable en los patrones de vida de su población y un proceso indiscutible de modernización de sus sistemas productivos que permitió catalogar al país dentro del grupo de economías en proceso activo de industrialización. Ha avanzado notablemente el movimiento de urbanización y de descongestión de las zonas rurales, con importantes efectos

en la productividad. Como se dijo atrás, la evolución económica del país ha sido especialmente impresionante porque un margen amplio de la población, en áreas rurales y urbanas, ha estado en condiciones de compartir los frutos del desarrollo económico en forma más intensa que en muchos otros países en vía de desarrollo. El Banco Mundial ha afirmado que en la medida en que el país se ha aproximado a los US\$ 1.500 de ingreso per cápita, su economía se ha industrializado y diversificado sorprendentemente y en cierta forma se ha hecho mucho menos vulnerable a choques externos.

Entre 1960 y 1974 el país experimentó un incremento sostenido de sus tasas de desarrollo. La mayor dinámica la alcanzó entre los años 1967 y 1974. Desde entonces, las tasas de crecimiento empezaron a debilitarse aunque, en promedio, durante los años setentas registraron niveles aceptables. Ya para el período 1979/1981 el crecimiento se había reducido al 4% y el sector industrial empezaba a mostrar síntomas preocupantes de debilidad.

Es cierto que la economía colombiana empezó a debilitarse simultáneamente con los primeros indicios de la crisis en los países industriales. En 1980 ya existían desajustes severos en Colombia que hacían presentir que se perdería el vigor mostrado durante gran parte de la década que terminaba. Esta situación obedecía en ese momento mucho más a factores internos del sistema económico propio del país que a la misma coyuntura internacional de que se ha hablado. La coyuntura internacional de crisis que hemos descrito vino a agregarse en el período 1981/1983 a los problemas de tipo estructural que se hicieron visibles en la economía nacional a la vuelta de la década.

Esos problemas internos de la economía colombiana que la hicieron en cierta forma, más vulnerable a la recesión internacional tenían que ver de modo principal con el ahorro nacional y la capacidad de financiamiento propio del país de sus programas de formación de capital. Desde 1978 se venía acentuando la inflexibilidad de sus sistemas tributarios, es decir su incapacidad de ajustarse de manera automática al crecimiento de la economía y traducir en más alta recaudación fiscal el mayor ritmo de actividad productiva. A pesar de que la economía crecía en términos reales, la proporción de recursos tributarios y fiscales se debilitaba, perdiéndose capacidad de intervención del Estado y, por supuesto, posibilidad de ahorrar e invertir. Esta tendencia afectó todos los niveles de gobierno: municipios, departamentos y nación.

Naturalmente este no fue un fenómeno nuevo en la vida nacional. Por el contrario, era una característica de mucho tiempo atrás del desarrollo económico de Colombia. Más que un fenómeno colombiano es, en realidad, algo que tipifica el problema de crecimiento en todas partes del mundo. Cuando se trata de economías de organización política democrática esa característica ondulante de las finanzas públicas tiende acentuarse. Una sociedad en trance permanente de apertura y reivindicación social reclama servicios y programas del Estado en forma de protección a las grandes masas. Esos servicios cuestan. A ellos se agregan las demandas normales de modernización de los servicios públicos y de la infraestructura requerida por el movimiento progresivo de expansión y tecnificación de los sectores productivos, y la presión del gasto público crece normalmente más rápido que la capacidad de los mecanismos tributarios y fiscales para atenderla.

De otra parte, toda reforma fiscal y tributaria dirigida a fortalecer las fuentes de recursos del Estado produce, dentro de esa misma organización democrática, los anticuerpos necesarios para ablandarla. Las reformas fiscales de fondo son seguidas con mayor o menor prontitud, y casi siempre más pronto que tarde, por contrarreformas que vuelven a debilitar los mecanismos que fueron objeto de reforma para fortalecer el fisco. Esas reformas y contrarreformas periódicas son las que le han dado ese carácter ondulante a la tributación y al fisco y consecuentemente a sucesivas crisis fiscales y a nuevos planteamientos de reforma.

La experiencia fiscal entre 1980 y 1982 demuestra en forma dramática el grado de erosión del sistema tributario colombiano en sus distintas manifestaciones. Parte de ese desgaste de la tributación se debió a la inflación. Una de las víctimas claras de la inflación fue el impuesto sobre la propiedad territorial comúnmente denominado catastro. El incremento de precios en la economía nacional de los últimos años, que había llegado a cifras cercanas al 27% anual, representó en la práctica una fuerte caída de la incidencia del catastro por la inexistencia de cláusulas suficientemente automáticas que permitieran la actualización pronta de los avalúos catastrales que conformaban la base del tributo. Así éste llegó a colocarse en niveles irrisorios.

La precaria tributación debilitó el tesoro público y, en la medida en la cual esto ocurrió, se afectó también el gasto real de inversión pública. Sólo la favorable coyuntura financiera internacional (a pesar de la recesión de las economías industriales ya descrita) permitió mantener un nivel apreciable de gasto público en el período 1980/1982 gracias a la abundante disponibilidad de crédito externo. Usualmente

los sectores financieros siempre han respondido con tardanza a la crisis de la economía real. Han respondido varios años más tarde a aquel en el cual se presentaron los primeros síntomas de decaimiento de la producción. La extraordinaria liquidez internacional producida en los mercados de eurodivisas por el auge de los precios petroleros colocó a los mercados financieros en una posición de prosperidad y apertura tal que no se apreciaron los efectos obligados de insolvencia que se presentarían a raíz de la crisis del comercio en los grandes centros industriales. Para el mundo financiero externo los dos primeros años de la recesión mundial de comercio y producción de 1980/1982 fueron, frente a los países en desarrollo, de gran actividad e inusitadas perspectivas de solvencia.

La metamorfosis de la deuda externa colombiana

Colombia, por supuesto, no se quedó al margen de estos desarrollos y aprovechó con holgura la confianza que la comunidad financiera le había depositado gracias, también, a un manejo tradicionalmente conservador de su política de endeudamiento público. La brecha fiscal fue cubierta en gran medida por cuantiosas operaciones de financiamiento externo destinadas al presupuesto público. El examen de las cifras de endeudamiento del país de las últimas décadas muestra que fue en estos años, entre 1979 y 1982, cuando aumentó de manera muy visible el endeudamiento con la banca comercial externa en condiciones más duras que aquellas que habían sido habituales con la banca multilateral pública (Banco Mundial, Banco Interamericano, etc.). La consecuencia fue haber podido mantener un nivel razonable de gasto público sin introducir medidas fiscales y tributarias de fondo, pero elevando bastante el nivel de la deuda externa y endureciendo las condiciones de su servicio. Estos últimos años de la década de los setenta marcaron el tránsito en la fisonomía del endeudamiento externo colombiano de la banca multilateral pública a la puramente comercial. Con ese tránsito se inició la etapa reciente del deterioro de los coeficientes de servicio de la deuda externa, tendencia que se reforzaría en forma inevitable con la caída del comercio de exportación de Colombia a raíz de la crisis.

Los desajustes en la intermediación financiera doméstica

Pero el problema del ahorro y la inversión no se limitaba, desde luego, al sector público. El comienzo de los años ochentas marcó la iniciación de una crisis propia, que no tenía que ver sino marginalmente con la gran crisis de recesión en el ámbito internacional. Se trata del problema de la intermediación financiera y de los descalabros que condujeron a la primera emergencia económica de la administración Betancur.

Ahora bien, lo importante es destacar la incidencia en el plano macroeconómico del desenvolvimiento desordenado y especulativo del ahorro nacional y sus efectos en la propia inversión del sector privado. Así se resalta la responsabilidad de estos mecanismos en el retraso en el ritmo de la actividad económica. La distorsión del sistema financiero afectó hondamente los mercados bursátiles, el clima de los negocios, las actitudes de eventuales inversionistas, los programas de inversión de la empresa privada, la velocidad y calidad de la expansión industrial y, en síntesis, la capacidad del sistema económico para alimentar un ritmo normal de diversificación y ensanche. Cuando llegó la gran crisis económica internacional y, posteriormente, cuando se produjo la destorcida de la banca externa en respuesta a aquella crisis, el sistema financiero colombiano estaba hundido en una de las peores situaciones de desvertebración y descontrol de que se tenga noticia en una época muy larga. La economía colombiana no sólo aparecía vulnerable por sus precarios instrumentos fiscales y tributarios frente a la depresión sino que sus propios instrumentos financieros internos habían dado muestras inverosímiles de desorden y desarticulación en un momento en el cual era imperativo preservar la imagen de solvencia nacional para aliviar o amortiguar el daño de la recesión internacional sobre nuestros propios mecanismos productivos.

Es difícil encontrar la raíz misma del cambio del sistema financiero y doméstico que condujo a esa desvertebración de instituciones y políticas y que hizo crisis a mediados de 1982. Colombia ha atestiguado revisiones más o menos profundas en este sistema desde hace muchas décadas. Sin embargo, hubo quizá dos períodos de revisión y cambio que introdujeron lo que podría llamarse el perfil del moderno sector financiero colombiano: uno fue el de comienzos de los años setenta, en el que avanzó en la “flexibilización” de las tasas de interés de las operaciones de ahorro y vivienda con las llamadas unidades de poder adquisitivo constante, UPAC. Otro fue el de la liberación de tasas de interés como instrumento de regulación de la oferta y demanda del dinero, a partir de agosto de 1974.

Las dos reformas mencionadas buscaron esencialmente estimular la creación de ahorro y permitir la asignación de ese ahorro a actividades económica y socialmente convenientes, con un mínimo de interferencias sobre la operación del mercado. Hasta ese momento, se pensaba, las estructuras monetarias y financieras vigentes complicaban mucho el manejo de la política monetaria e interferían considerable y dañinamente con el proceso de asignación de recursos a los diversos sectores de la producción.

En el primer período se hizo énfasis en el ahorro para la construcción de vivienda y edificaciones como el motor principal del desarrollo. Unos años más tarde, hacia mediados de los setentas, se quiso revisar esa prioridad absoluta y se buscó dar fuerza y agilidad a otras formas de creación de ahorro y de capitalización. Se inició, entonces, un movimiento de ajuste paulatino hacia arriba de toda la estructura de tasas de interés. Se incrementaron los intereses de cajas de ahorro, se autorizó a los bancos la emisión de certificados de depósito a término, CDT, y se elevó en forma significativa la tasa de interés nominal. Se promovió la emisión de otro tipo de papeles y modalidades de captación de recursos que buscaban nuevas alternativas al ahorro. Se trató de igualar las UPAC a otros instrumentos de captación de ahorro para evitar el monopolio de la construcción como destinatario del ahorro. Esto se complementó con medidas tributarias que, en el fondo, moderaron todavía más el rendimiento de UPAC frente a la competencia en el mercado financiero.

Pasando por alto ahora la discusión sobre los méritos de uno u otro sistema generador de ahorro puede afirmarse que, con el advenimiento de las nuevas modalidades de ahorro que flexibilizaron su rentabilidad de modo apreciable, frente a lo que había sido ésta históricamente, la generación de ahorro se incrementó en los años setenta formidablemente. Este resultado se muestra a las claras en las series financieras de depósitos a término, certificados de depósito de varias clases, colocación de títulos y bonos representativos de ahorro personal e institucional, etc.

Pero la formación de nuevo ahorro de la manera descrita trajo para la economía nacional cosas buenas y cosas menos buenas. Las buenas pueden atestiguarse fácilmente por la contribución a la formación de capital productivo que permitió mantener durante los años setentas, salvo durante el interregno de la crisis mundial de 1974-1975, un nivel de capitalización y crecimiento razonable. Las cosas menos buenas se aprecian en los fenómenos de proliferación extraordinaria de los sistemas de intermediación sin verdadero control que llevaron a numerosos casos de especulación y abuso con la propiedad del ahorro y la propiedad accionaria de la empresa productiva. Nunca la economía nacional estuvo más abierta a la especulación y al abuso del poder financiero que durante estos años preliminares de la nueva estrategia sobre el ahorro nacional de los setentas. En 1982 había llegado el momento de hacer un paréntesis a fondo en este desempeño y tratar de aplicar las medicinas necesarias para impedir que lo que buscó originalmente convertirse en una reforma genuina del sistema financiero privado se convirtiese, insensiblemente y con el correr del tiempo, en una monstruosa operación de

concentración de poder financiero y de desfiguración de los más elementales conceptos de equilibrio social y bienestar entre los colombianos.

Otra área de franca vulnerabilidad: el manejo de la tasa de cambio

Además de los problemas relacionados con el ahorro en el campo público y privado, existían otros dos puntos neurálgicos en la evolución económica colombiana reciente que la hacían vulnerable en una condición internacional de recesión o de crisis. El primero tenía que ver con el comportamiento de los precios y las tendencias inflacionarias y de costos. El segundo, con la posición competitiva de Colombia dada la situación de precios de intercambio con motivo de la caída de los precios de las materias primas y de sus mercados externos y el manejo sui géneris de la tasa de cambio que se siguió por mucho tiempo. Una serie de factores movió a las autoridades a lo largo de la década de los setenta a alterar el curso de ajustes del sistema cambiario colombiano que se había concebido desde su vigencia en 1966.

Se pueden caracterizar los años setentas como una época de inflación. Las reformas financieras descritas atrás tuvieron mucho que ver con el montaje de una nueva estructura inflacionaria en la economía nacional a partir de 1970. Desde entonces los elementos de corrección monetaria de los márgenes de rendimiento financiero se tradujeron en nuevos componentes de costos y éstos, a su turno, incrementaron los precios, los salarios y los intereses. No es posible disociar los efectos de los estímulos al ahorro buscados a través de las UPAC y de la liberación “programada” de los intereses—de la reforma financiera de 1974—de la forma en la cual se incrementaron las presiones inflacionarias de manera creciente—salvo muy breves episodios—entre los años de 1970 y 1982. Es obvio que hubo influencias externas importantes como los sucesivos “choques” de los precios petroleros. Pero esas influencias sólo encontraron terreno fértil en el nuevo régimen financiero para traducirse en nuevas espirales inflacionarias.

El alza obligada de los precios internos afectó, naturalmente, la posición de costos de la producción nacional. Elevó salarios, elevó rentas, elevó intereses y nuevamente elevó precios y costos. Dio origen a lo que hemos dado en llamar la cadena de «expectativas psicológicas» alrededor del fenómeno inflacionario. El movimiento recíproco de reajuste se fue convirtiendo, con el correr de los años, en una pauta automática de comportamiento entre empresarios, sindicatos y gobierno. Esa pauta fue continua y fue creciente. Tenía todas las perspectivas de convertirse en un modus vivendi de los colombianos, cualesquiera que fueren las circunstancias internas

o externas de la economía del momento. En los últimos tres años previos al nuevo gobierno ese ciclo de ajuste automático se acercaba al 30%. Como dato ilustrativo sobre la institucionalización del vicio, puede afirmarse que en el peor momento de la crisis internacional nuestras negociaciones colectivas se estaban ya cumpliendo alrededor del 35% anual con cláusulas crecientes para el período siguiente.

Sin embargo, no todos los elementos del ajuste corrieron la misma suerte. Hubo uno de ellos que se conservó deliberadamente al margen de ese tratamiento. Fue la tasa de cambio. Durante los años de más fuerte recesión internacional, es decir, en 1980, 1981 y 1982, los reajustes introducidos en la tasa de cambio oficial –del peso colombiano por el dólar de los Estados Unidos– fueron muy inferiores a los que mostraba el comportamiento relativo entre las monedas que son de comercio habitual con Colombia. Esos reajustes no mostraron durante muchos años los cambios que hubieran sido necesarios para neutralizar el deterioro en el poder adquisitivo del peso colombiano por el propio proceso inflacionario del país. Esta situación de desajuste no estuvo presente sólo en los años de la última crisis internacional mencionada sino que esa realidad fue igual prácticamente desde la recesión de los años intermedios de la década y a raíz de las heladas del Brasil y de la prosperidad cambiaria producida entonces. Lo cierto del caso es que a mediados de 1982 se había producido un endurecimiento notable del peso frente a las monedas externas que resultaba totalmente injustificado, con perjuicio grande para la posición exportadora del país. La cifra de sobrevaluación del peso es conjetural y hay diversas opiniones sobre ella. Pero no hay mucho riesgo de error en la apreciación de que en ese momento ese margen de sobrevaluación cambiaria podía estar entre el 30 y el 50% frente a una canasta representativa de las monedas de nuestras áreas de comercio internacional. Este era, pues, el otro punto neurálgico en la evolución de la economía colombiana de los últimos años.

Las consecuencias de la situación descrita saltaban a la vista. El país había perdido toda su dinámica exportadora, no únicamente en razón de las obstrucciones naturales al comercio en una economía internacional en recesión, sino, en buena medida, por un manejo inapropiado de varios años en la tasa de cambio. Colombia iba a repetir históricamente, y después de un período exitoso de aplicación de los elementos de flexibilidad que ofrecía el estatuto cambiario del Decreto 444 de 1967, los mismos errores de un buen número de países latinoamericanos que se precipitaron a situaciones de crisis cambiarias, con los ojos abiertos, por políticas de ajuste de la tasa de cambio que condujeron

a posiciones extremas de sobrevaluación cambiaria insostenible por mucho tiempo.

No existía, entonces, ninguna duda de que no se trataba sólo de esperar la recuperación de los mercados externos, debilitados para Colombia por la recesión internacional, sino de reconquistar para nuestro país una posición comercial sacrificada por una errónea política de tasa de cambio durante sucesivos gobiernos anteriores. En 1996 se enfrentó, por razones diversas, una situación parecida.

Se ha expresado con frecuencia la opinión de que una posición muy favorable de reservas internacionales acumuladas durante la época de prosperidad cafetera y de auge en el campo financiero internacional no hacía aconsejable una política más audaz en materia de paridad cambiaria. Para nosotros esta posición no era razonable porque el país había entrado ya en un período de desequilibrio en la cuenta corriente de su balanza de pagos desde 1980, que comenzó a ahondarse en forma dramática desde 1981, año en el cual el déficit superó los US\$1.700 millones.

Los sectores reales de la producción: las principales víctimas

Para mediados de 1982, entonces, el diagnóstico arrojaba serios desajustes en el sistema económico que había que abordar simultáneamente en el intento de rescatar la economía nacional no sólo de las fauces de la crisis internacional sino también de los dientes de los propios desajustes del sistema económico interno que amenazaban la supervivencia misma del sistema capitalista de producción en Colombia, dentro de la modalidad democrática y de participación que nuestras instituciones han buscado desde hace tiempo.

La gran víctima de todo lo anterior no era otra que la economía productiva del país. Se habían desviado sus fuentes de ahorro e inversión. Se había debilitado la demanda agregada por la marcha inestable del gasto público y del curso errático de capitalización y expansión de la empresa. Se había frenado el espíritu empresarial por los costos financieros y la creciente inflación de otros costos dentro del sistema. El alza de precios estaba golpeando con dureza los balances, los presupuestos y los ingresos familiares. Las perspectivas de rentabilidad de la actividad exportadora habían desaparecido y, como contraprestación, la apertura del mercado de importación y el contrabando estaban afectando lo que quedaba de los mercados locales.

En agosto de 1982 existían problemas graves de supervivencia en muchas de las más señaladas líneas de industrialización tradicional del país. Estos problemas eran el producto de una mezcla de elementos que surgían de las dificultades de los mercados internos, de las cargas de servicio de los compromisos externos de deuda en ausencia de una capacidad demostrada de poder vender en el exterior, de los altos costos laborales y, también, de los altos costos financieros en la banca doméstica. Industrias líderes de muchos años se encontraban al borde de la parálisis, la iliquidez o la insolvencia. Las tasas reales de producción de la industria habían disminuido a menos del 1% en el trienio 1979/1981 cuando en las dos décadas anteriores habían mostrado promedios entre 6 y 8%. Había parálisis en el sector textil. Había fuerte deterioro en el sector siderúrgico y metalmecánico, en los principales sectores de la industria de la construcción, en las confecciones, en las ramas de empaques industriales, de productos químicos y de fibras artificiales. En los alimentos procesados también había estancamiento. Pero lo que preocupaba no era sólo la existencia de situaciones objetivas de estancamiento sino el hecho de que éstas estaban acompañadas de indicadores sobre el “clima empresarial” y de negocios fuertemente negativos para el futuro.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN BETANCUR Y SUS RESULTADOS

Cuando se inició la administración del presidente Betancur se conjugaron en muy breve tiempo todos los efectos negativos de una grave crisis internacional motivada en buena medida por los desarreglos ulteriores de los sucesivos “choques” petroleros en la producción y el comercio internacionales y por los efectos negativos de uno de los ejercicios periódicos de apertura y liberalización mal concebidos en que venimos incurriendo con alguna frecuencia los colombianos. Confluían, en ese momento, en la economía nacional fenómenos de desequilibrio externo motivados por el debilitamiento del comercio internacional, la producción y la demanda agregada en los principales centros de la economía mundial; de debilitamiento de los flujos de fondos de un sistema financiero internacional en la antesala de la peor crisis de insolvencia de la segunda mitad del siglo: y del ablandamiento progresivo y persistente del ahorro nacional como producto del descarrilamiento de los mecanismos e instituciones financieras internos, surgido de una mal aplicada liberación del sistema bancario y de un diseño defectuoso de apertura comercial. Porque ello es muy importante para entender bien el entorno del problema, más adelante me referiré, con mayor precisión, a la anatomía de la

crisis externa en la cual debió desenvolverse la administración Betancur desde sus inicios.

La política económica del presidente Betancur no fue fácil. En su primer planteamiento fue una política económica “de choque”, encaminada a enderezar procesos profundos de desajuste en las áreas clave del mecanismo económico. Para entender el alcance de esa política resulta imperativo escudriñar con detenimiento el ambiente generalizado de crisis en la economía mundial y sus reflejos en otra situación de crisis nacional interna motivada por esquemas propios, implantados por los colombianos, de buena intención pero a destiempo, con el propósito plausible de abrir la economía y hacerla eventualmente más competitiva y eficiente. Fue una política de dificultad y de crisis, no una política para manejar situaciones de prosperidad y auge. Mucha de la crítica inicial a esa política económica dio la sensación de que quienes la hacían ignoraban en forma calculada o maliciosa la profundidad y características de una crisis que puso en apremio el régimen fiscal, cambiario y financiero de gran parte del mundo.

Fue una política polémica y controvertida que provocó reacciones enconadas y encontradas. Varios de los diarios liberales asumieron desde el comienzo de la gestión una posición beligerante contra esa política, cualesquiera que fueran sus instrumentos y sus resultados. Fue evidente la orquestación de columnistas en sus páginas y editoriales para quitarle estabilidad y consistencia al tratamiento propuesto que naturalmente representaba sacrificio. Un sacrificio que debió haberse puesto en práctica mucho antes del propio cambio de gobierno cuando ya muchos de los síntomas de la recesión y de los desajustes internos se sentían con rigor.

En materia de política económica no hay verdades plenamente compartidas. El lector desprevenido que se acerque al estudio de la economía colombiana de esa época deberá cuidarse de las intenciones que aparecían detrás de algunas de las posiciones críticas expresadas periódicamente en la prensa y en el congreso. En esas posiciones hubo frecuentes variaciones y muchas fueron acomodándose disimuladamente y con oportunismo comprensible al discurrir de los acontecimientos. Abundaron oráculos de mayor o menor profesionalismo que entendiendo bien que estábamos en una situación de crisis, se apresuraron a definir sus profecías anunciando con anticipación eventos que, en el curso de épocas de crisis, era apenas razonable que sobrevinieran. Eran muy frecuentes las predicciones sobre

caída de reservas internacionales, sobre ahondamiento del déficit fiscal, sobre incrementos posteriores de las tasas de desempleo, sobre desajustes del sistema financiero. Fue común hablar con increíble frescura de la posibilidad o de la inminencia del cierre de la banca externa hacia Colombia cuando todo indicaba la inevitabilidad de una actitud mucho más cautelosa de la banca por el peso mismo de los acontecimientos en todo el mundo financiero. Las crisis engendran profetas de tragedias en proporciones astronómicas.

Los cuatro años del presidente Betancur en lo económico fueron una época cargada de emotividad política y de cambios temperamentales en los profesionales y aficionados al tema económico. Gremios, políticos, cronistas y academia se embarcaron desde un comienzo en una tarea de pugnacidad hacia la política económica. Pero las crisis no se han hecho en el mundo para alimentar romances. Son situaciones graves, que exigen ejercicios de fisioterapia dolorosos, y, muchas veces, implacables. La posición de los críticos tuvo varios grados de racionalidad pero a veces mostró características de esquizofrenia. Alguien decía que la política era quizá la única profesión para la cual ninguna preparación se creía necesaria. Buena parte del debate económico sobre la administración Betancur confirma desgraciadamente esa afirmación. Fueron numerosos e inverosímiles los casos de incuria política el manejo del tema.

Resurgimiento

Por fortuna, a lo largo del proceso se impusieron el sentido común y el buen juicio y, en consecuencia, Colombia salió de la crisis con menos heridas que sus vecinos regionales y estableció un modelo que permitió no sólo esa salida de la crisis sino la reiniciación de su expansión económica productiva dentro de un clima robusto de estabilidad institucional en los sectores claves del organismo económico. Hay la impresión fundada de que las decisiones tomadas en su momento para cortar la hemorragia de la crisis fueron en esencia correctas, naturalmente dentro de los márgenes de incertidumbre abiertos en casi todas las áreas del comportamiento humano.

Al finalizar la administración Betancur el país presentó en lo económico una situación mucho más sólida en su sistema en todas las áreas fundamentales de la economía. El sector productivo, particularmente en el campo manufacturero, ofreció al promediar la década de los ochenta un panorama más activo en producción y

ventas que el que tenía al iniciarse esa administración. Esta reactivación del sector productivo no fue, como se quiso mostrar en un momento por un grupo político de discutible temperamento, el resultado de un programa de ajuste de última hora orquestado por el Fondo Monetario Internacional. El Fondo Monetario ha llegado con frecuencia tarde a las misas en Colombia, lo que no lo ha frenado para recibir la comunión. Igual fue en la crisis de 1966. La reactivación colombiana de los ochenta se inició indiscutiblemente en el segundo semestre de 1983, se fortaleció en la primera mitad de 1984 y después de una pausa producida por la natural confusión política y el ruido auspiciado por el grupo en referencia, vino a consolidarse en 1985 y 1986.

Efectos en los sectores productivos

La reactivación económica nacional se cumplió a partir del segundo semestre de 1983 una vez superado el paréntesis de incertidumbre que produjo la posición sorpresiva de la Corte Suprema de Justicia, contraria a casi toda la legislación de emergencia en el campo fiscal. Esa reactivación fue el resultado inequívoco de una estrategia encaminada a devolverles estabilidad y firmeza al ahorro nacional y a la inversión; a frenar la ola inflacionaria y poner racionalidad en los costos mediante un efectivo desmonte de las expectativas sobre precios; a estimular la capitalización y a revertir y fortalecer la posición competitiva de la industria y la producción nacional frente a la foránea. Gracias a ese esfuerzo para “inmunizar” en cierta forma la economía nacional de los efectos dañinos de la crisis mundial en todo el ámbito latinoamericano, se pudo mantener una posición abierta de los organismos financieros internacionales hacia Colombia en un momento en que la banca se había cerrado prácticamente para todo el mundo en desarrollo.

Colombia pasó los peores años de la crisis mundial sin registrar tasas negativas de crecimiento global. Esas tasas negativas fueron el resultado generalizado de la crisis en la inmensa mayoría de los países en desarrollo del hemisferio occidental. Colombia dosificó el uso de su liquidez internacional en tal forma que amortiguó el impacto de la crisis, mientras dio nuevo aliento a su empresa productiva.

Efectos en el campo fiscal

Durante la crisis Colombia se las arregló para poner en marcha una reforma

tributaria profunda que impidió el desmoronamiento de sus ingresos públicos como efecto de esa situación internacional. Los resultados positivos de esa reforma estuvieron a la vista desde el momento mismo en que se superó el impase con la Corte Suprema. Ha habido varios ajustes tributarios en el último tiempo, pero no podrá negarse que los grandes fundamentos del régimen fiscal colombiano actual tienen su origen en la reforma de los comienzos de la administración Betancur. En la actualidad el sistema impositivo cuenta con una base mucho más amplia en lo que toca con el impuesto a la renta, con los fiscos regionales, con la tributación indirecta a la propiedad territorial y con la tributación a las ventas. Todo un nuevo panorama se abrió para afianzar los patrimonios municipales y regionales gracias al nuevo instrumento fiscal –el impuesto al valor agregado, IVA– que surgió de aquella reforma. La caída dramática de los ingresos fiscales sobre el comercio internacional debió sustituirse por tributos directos a la renta. Más adelante era presumible que, con la normalización de los flujos comerciales, los gravámenes indirectos pudieran recobrar nuevamente la participación que perdieron con la crisis.

La limpieza del sector financiero

De igual modo surgió Colombia de la crisis con un sistema interno de intermediación financiera menos vulnerable que el que contagió la economía nacional a raíz de la reforma a mediados de los años setentas. Aun que todavía el sistema bancario nacional no se ha repuesto de manera completa de los vicios que invadieron el manejo del ahorro personal e institucional entre 1975 y 1982, es claro que se puso fin a una época de desorden, de corrupción y de abuso, que amenazó la supervivencia misma del concepto moderno de libre empresa. Durante el resto de los años ochentas el conjunto bancario nacional registró una apreciable participación estatal en su estructura accionaria y en sus mecanismos de control. Pero no fue éste un efecto buscado deliberadamente, ni un objetivo delargo plazo de las autoridades como respuesta a la desvertebración producida por unos cuantos empresarios aventureros que no entendieron bien el alcance del concepto de “liberalización” del sistema financiero. Fue, más bien, un efecto subsidiario, indeseado pero inevitable, para permitir el tránsito hacia un régimen más equilibrado.

Doce años más tarde del momento en el cual se adoptó la mayoría de las medidas correctivas, el sistema financiero presenta un panorama muy distinto, de mayor solidez y de menor tendencia a la especulación financiera. Y aunque la democratización de la propiedad bancaria fue uno de los objetivos principales de la honda cirugía llevada a cabo en 1982 y 1983, hay que reconocer el hecho deplorable de

que la reversión posterior del Estado al sector privado ha sido defectuosa y ha vuelto a exacerbar el tema de la concentración del poder accionario en el sector bancario. En esto ha faltado visión a los responsables de la cosa pública en los últimos tres gobiernos.

En todo caso es claro que la normatividad impulsada por la administración Betancur para evitar el abuso de las entidades financieras con el ahorro privado fue uno de los temas sobresalientes de esa administración y sobre el cual se dieron soluciones de fondo que cambiaron la historia bancaria del país de modo radical. Es una pena que cuando se habla por algunos académicos del “programa de ajuste” de Betancur se tenga la tendencia a ignorar lo que a los ojos de propios y extraños fue la tarea de saneamiento por excelencia de la administración.

Éxito parcial contra la inflación y ajuste cambiario.

Durante la administración Betancur Colombia obtuvo también éxito significativo en su gestión antiinflacionaria y en el camino de invertir nocivas tendencias en el manejo de su tasa de cambio. Estas tendencias habían agotado en la práctica la capacidad competitiva del país. Pero el éxito en la lucha contra la inflación fue apenas parcial, por lo cual tengo la impresión de que el origen de esta situación insatisfactoria fue el abandono prematuro de una estrategia de ruptura de las expectativas inflacionarias, que había mostrado su eficacia durante los primeros años de la administración.

El desajuste cambiario colombiano de la época se pudo superar con prontitud, gracias al efecto combinado de la aceleración en el ajuste de la tasa de cambio nominal a partir de septiembre de 1982 y sostenida durante todo el período presidencial, y al freno de la tendencia alcista de los precios y las expectativas inflacionarias. El deterioro de las reservas internacionales comenzó a disminuirse en el segundo trimestre de 1984, una vez superado el desequilibrio de la balanza comercial. La caída drástica de reservas en 1983 y 1984 fue el precio forzoso que hubo que pagar para evitar a la economía colombiana el deterioro mayúsculo que sufrieron muchas economías latinoamericanas en su producción, sus inversiones, su presión inflacionaria, en el ingreso de sus trabajadores, el empleo y su propia estabilidad institucional.

Colombia a lo largo de lo peor de la crisis no suspendió pagos de sus obligaciones externas y pudo mantener un nivel razonable de abastecimientos

externos. Hizo su reajuste cambiario en forma progresiva, sin traumatismos grandes en los precios internos, y mantuvo el pago de las obligaciones presupuestales sin desencadenar, tampoco, presiones inmanejables sobre la estabilidad de precios, objetivo principalísimo de su estrategia.

El comportamiento negativo de las reservas no fue única ni principalmente el fruto de las políticas compensatorias adoptadas para proteger la economía productiva en un momento de crisis extendida, como lo quieren sugerir los contradictores de la administración Betancur, sino, también, el efecto de una defectuosa concepción de la banca internacional que, en momento de presión externa sobre sus recursos —por la insolvencia de sus grandes deudores latinoamericanos— ejerció un papel “secante” explicable sobre la única economía líquida de América Latina.

Etapas de la crisis

La crisis internacional, se repite, no fue un evento compacto y de perfiles claros. Sucedió, como vamos a verlo, por etapas. En cada una de ellas sus rasgos variaron en forma notoria. Primero se produjo la caída en la producción industrial de los países fuertes; a ésta siguió el debilitamiento generalizado del comercio internacional; finalmente vino el derrumbe en el campo financiero internacional. Al iniciarse la administración Betancur la crisis de los sectores reales de la producción en el mundo industrializado estaba en pleno curso y llevaba varios años. La crisis comercial apenas comenzaba y la del mundo financiero todavía no se había producido. La administración nació cuando apenas empezaban a notarse los primeros dolores del parto mundial de la deuda externa. Pero todavía vivíamos psicológicamente dentro de la euforia financiera de los años sesentas.

La crisis evolucionó en forma paulatina a lo largo de esas tres etapas pero era imposible predecir la extensión y profundidad de cada una de ellas. Cuando se miran las cosas hacia atrás resulta mucho más fácil identificar lo que debiera haberse hecho que cuando se está en mitad de la tormenta. La administración Betancur inició su gestión en la cuestión económica con signos de tormenta, es verdad, pero sin manera de medir con exactitud, o siquiera con razonable aproximación, la intensidad de ésta. El sacudimiento externo desencadenado por la insolvencia mejicana encontró una economía colombiana extraordinariamente vulnerable, con fallas sistémicas muy hondas que multiplicaron las dificultades. Quizás el único elemento positivo era un nivel razonablemente holgado de reservas internacionales.

Pero éstas, a su vez, estaban amenazadas por un desequilibrio muy grande en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El país, después de disfrutar varios años de bonanza internacional con tasas de crecimiento satisfactorias, había enfrentado desde 1981 el estancamiento total de su economía real, es decir, de sus sectores de producción. Gran parte de la industria estaba paralizada y los sectores agrícolas, de comercio y de la construcción, participaban de este insuceso. Los mecanismos internos de intermediación financiera, bancos, corporaciones e instituciones de ahorro, casi sin excepción y mucho antes de que se produjeran los desajustes en el sistema financiero internacional, habían caído, como se dijo atrás, en una de las peores condiciones de desvertebración y desorden de que se tenga noticia en la historia económica del país. La inversión nacional pública y privada había desaparecido y la crisis fiscal interna mostraba iguales signos negativos en todos los frentes. El presupuesto nacional había sido sustentado por recursos precarios de origen externo (cuenta especial de cambios, empréstitos externos). Cuando ese frente se debilitó, la amenaza del caos fiscal dejó de ser hipótesis para convertirse en gravísima realidad.

A todo lo anterior se agregaba una fuerte tendencia inflacionaria, la peor de varias décadas, con signos inequívocos de recrudescimiento. El país había llegado, hacía ya algún tiempo, a la llamada “institucionalización” de la inflación en virtud de la cual la inflación crecía por el simple hecho de que todos los colombianos nos habíamos formado la opinión de que ésta tenía que crecer. A esto lo llamamos entonces “la danza de las expectativas inflacionarias”.

Así las cosas, la recesión, la falta de inversión y la inflación conspiraban contra el ingreso y el salario real de la clase trabajadora. A pesar de la pugna constante entre salarios y precios y la capacidad de los trabajadores organizados para asegurar mejores salarios nominales, el efecto de la inflación y el desempleo fue inequívocamente la caída del salario real durante muchos de los años del ciclo inflacionario.

Imperativos de política económica

- Dentro de la situación descrita, a mediados de 1982 era necesario:
- restituir la confianza en el ahorrador e inversionista privado;

- fortalecer el ahorro público y la capacidad de inversión del Estado;
- cambiar las bases del sistema impositivo para hacerlo menos vulnerable a variaciones en la situación externa;
- frenar la inflación;
- reactivar la producción en general; y
- corregir el desajuste de la tasa de cambio para restablecer los términos de intercambio y el equilibrio de la balanza comercial y de pagos.

Naturalmente, conciliar en un cuerpo de política económica coherente todos estos objetivos era una tarea delicada y había que trazar prioridades. Entre tanto, la crisis internacional seguía ahondándose. La acción del gobierno se concentró, primero, en un ataque profundo a los desarreglos que estaban a punto de destruir el sistema financiero interno y, segundo, en la tarea de introducir una reforma fiscal para cambiar y extender las fuentes de recursos del sistema impositivo. Esto representó un formidable esfuerzo de cooperación entre el poder legislativo y el ejecutivo, que se prolongó durante el primer año de la administración mediante la aplicación del instrumento constitucional de la emergencia económica. En forma simultánea se iniciaron el ataque contra las expectativas inflacionarias y la corrección paulatina de la tasa de cambio, como solución de fondo al problema del desequilibrio externo.

La política económica a partir de 1982 tuvo, en consecuencia, varias etapas, a semejanza del propio desenvolvimiento de la crisis internacional y en función del grado de urgencia de las soluciones requeridas por los desajustes del sistema económico nacional.

Cambios dentro de la administración.

Al promediar el año de 1984 se produjo el cambio del ministro de Hacienda. Debí dejar el ministerio después de dos años de intensa labor en el campo de la política de estabilización, por razones estrictamente de tipo personal y familiar. Era previsible que este cambio en el ministerio no afectaría, como en efecto no afectó, la dirección y el alcance de la política de tipo correctivo que debió ponerse en marcha desde los orígenes de la administración Betancur. Esa política había recibido

un respaldo amplio en los círculos financieros internacionales y particularmente en los organismos responsables de la transferencia de recursos para el desarrollo —de largos plazos de reembolso—, como el Banco Mundial.

En ese momento se había producido ya la cirugía más delicada que tuvo que ver con el saneamiento de los sectores financieros internos, con la reforma fiscal, con el desmonte de las expectativas inflacionarias y con la corrección del desequilibrio de la balanza comercial externa. Se había puesto fin a la especulación con el ahorro y con los instrumentos bancarios. Se habían puesto en vigor las reformas a la tributación a la renta, a los catastros y a la propiedad. Se había establecido el IVA. En mayo de 1984 el índice anualizado de precios al consumidor fue del 14%, aun por debajo de las metas periódicas de desactivación del proceso inflacionario que se había trazado la administración desde su origen. Era inminente el alcance del siguiente peldaño que situaría la inflación por debajo de un dígito. Íbamos hacia una inflación del 9% en el siguiente período semestral. Había también desaparecido, en la práctica, el déficit comercial externo gracias a una acción drástica de racionalización de las importaciones. Con esto se había cerrado la principal válvula de escape de las reservas internacionales.

La corrección de la tasa de cambio estaba también en curso a pesar de la evolución desfavorable de las paridades internacionales frente al dólar estadounidense. El peso colombiano se había devaluado efectivamente frente al dólar, aunque en mucho menor grado frente a las monedas europeas y al yen japonés en razón del severo endurecimiento del dólar en el mercado internacional en los años inmediatos. Pero era evidente el cambio de tendencias de la paridad colombiana desde octubre de 1982 gracias a dos fuerzas principales: la aceleración de la tasa nominal de devaluación del certificado de cambio a partir de esa fecha y la consistente caída de la tasa de inflación interna.

El debilitamiento en el comercio internacional y en la demanda en los países industriales encontró a Colombia en una posición muy débil con respecto a su tasa de cambio. Ésta se había erosionado en términos reales en forma progresiva en los años anteriores; su margen de deterioro llegaba a mediados de 1982 a una cifra entre el 30 y el 50% de su nivel en 1975. Las exportaciones colombianas enfrentaban, como consecuencia, un daño doble: la demanda externa se veía disminuida por la situación internacional y por el freno negativo impuesto por una tasa reprimida, que daba al exportador mucho menos pesos que los que ofrecería una tasa de

desequilibrio. Las importaciones, de otro lado, recibían el estímulo de un subsidio enorme disfrazado en los dólares baratos. El resultado era un déficit comercial creciente. Durante el mes de abril de 1984, aguijoneado por el efecto compensatorio de la sobrevaluación del dólar frente a las otras monedas duras de los países industrializados, el equipo económico del gobierno, encabezado por mí como ministro de Hacienda, planteó y discutió a fondo la conveniencia de un ajuste mucho más agresivo en la tasa de cambio para ser introducido por una sola vez como complemento de la aceleración que se venía dando. Después de intenso debate y frenético silencio decidimos, con la aquiescencia del señor Presidente, proseguir con una devaluación inmediata del orden de un 40 a un 50%. No fue una decisión fácil, pero alrededor de ella se conformó un sólido consenso. Era parte de un tratamiento “de choque” que juzgamos indispensable. El súbito y trágico asesinato de nuestro colega de gabinete Rodrigo Lara frenó repentinamente esta decisión. Sólo meses más tarde, cuando la intranquilidad pública producida por aquel suceso infortunado se había suavizado, un nuevo equipo económico pudo retomar esta iniciativa.

Pero lo que aparecía con mayor relieve a mediados de 1984 era la reactivación de los sectores productivos y particularmente de la industria. Los índices del DANE mostraron el repunte industrial desde el segundo semestre de 1983, sin que fuera posible todavía comprobar una reactivación generalizada. En el primer semestre de 1984 esa reactivación fue categórica: los índices de crecimiento industrial fueron los más altos de los diez años anteriores a ese período.

Quedaban todavía muchas cosas por corregir en los planos monetario, cambiario y fiscal, pero el gobierno y el país tenían la impresión de que lo peor de la cirugía había transcurrido. Sin embargo, a mediados de 1984, con el cambio de ministro se creó una confusión en la opinión pública, que deploramos porque fue innecesaria y dañina. Un grupo político, con el clarísimo patrocinio del doctor Álvaro Gómez Hurtado, trató de establecer una frontera artificial en la política económica con la franca intención de capitalizar el mérito del esfuerzo de estabilización. Ese grupo estuvo secundado por varios elementos que durante la primera parte de la administración Betancur fueron rabiosos opositores de la política económica y quienes de repente entraron a las filas del gobierno. Su misión fue la de “tomar posesión” de la política de ajuste, en cierta forma saltando sobre la postura mesurada, leal y genuina hacia su política anterior del propio Presidente de la República. El Fondo Monetario Internacional, que en las dos décadas anteriores se había mantenido al margen del diseño de la política económica colombiana, entró

naturalmente a participar en el nuevo protagonismo. Hasta ese momento sólo lo habíamos informado de lo que se venía haciendo. Para aquel grupo y para los organismos internacionales, obsecuentes y a menudo oportunistas, el saneamiento del sistema comenzó en realidad bajo sus órdenes y todo lo que hasta allí se había hecho fue innecesario, contradictorio y dañino. Dieron la impresión de que se trataba de dos administraciones distintas cuando en el fondo lo que se buscó fue asegurar el mantenimiento de la disciplina original con las variaciones impuestas por nuevas circunstancias en el frente internacional y en el interno.

De la nueva etapa no hubo nada que no hubiese sido previsto, discutido y planeado para hacer frente al problema externo configurado por el deterioro de las reservas internacionales, incluido el ajuste más acentuado del tipo de cambio. En efecto, ese deterioro de reservas internacionales se había aliviado significativamente en el curso del segundo trimestre: de 1984 a pesar de que razones de peso, como se explicó atrás, llevaron al presidente Betancur a diferir algunas de las medidas drásticas que habíamos ya acordado con él en el seno del equipo económico en mayo de 1984 para cerrar, aun más temprano, la hemorragia.

Es cuestión de criterio el punto de si se debió frenar la reactivación de los sectores productivos para permitir un ajuste externo más temprano. Creo que no va a ser posible que nos pongamos de acuerdo sobre este asunto. Un hecho es claro y es el de que la economía productiva colombiana salió bien librada, y a tiempo, de una de las peores crisis económicas del siglo XX. Si el gasto de reservas fue excesivo o no para este propósito es algo que está todavía por dilucidarse dentro de la academia. Entre tanto, me parece pueril e innecesario tratar de desconocer el papel que en el ajuste de la economía colombiana tuvieron cosas como la reforma fiscal de la emergencia económica, las operaciones de saneamiento del sistema bancario y el ahorro interno, el IVA, la reducción de las presiones inflacionarias mediante una cuidadosa cirugía sobre expectativas, el ajuste progresivo y acelerado de la tasa de cambio, las operaciones de rescate de importantes sectores productivos, los fondos de capitalización y democratización (más adelante desvirtuados en la práctica de la apertura), las resoluciones de renegociación de deuda externa privada, el manejo del crédito externo y la tarea de estimular a la banca comercial internacional durante la primera parte del gobierno del presidente Betancur.

Todo lo anterior fue impuesto eminentemente por una situación generalizada de crisis económica universal. Cuando se inició la administración Betancur no

estábamos simplemente en medio de una coyuntura local difícil. Colombia con desajustes internos muy hondos enfrentaba al mismo tiempo un mundo en convulsión con sus sistemas productivos, comerciales y financieros en serio desarreglo.

EPÍLOGO

Cuando escribo estas líneas estamos en octubre de 1996, catorce años más tarde del momento en que adelantábamos en el diseño y puesta en marcha de la operación de rescate de la economía nacional de las aguas turbulentas de la crisis internacional recrudecidas por graves problemas internos descritos atrás, que hicieron inevitable una reforma macroeconómica e institucional de mucho fondo. Durante los cuatro años del gobierno se trabajó para darle a la economía mucho mayor resistencia contra el embate de una recesión internacional continuada y para recuperar la dinámica histórica del crecimiento colombiano en un clima claro de estabilidad. Creo que no es exagerado afirmar que la economía nacional, cuando se produjo el cambio de administración en 1986, era muy diferente de la que se tenía a mediados de 1983: se había desacelerado el proceso inflacionario; se habían reactivado, sin excepción, todos los sectores productivos; se había fortalecido la capacidad de contratación de crédito externo del país; se había logrado un incremento significativo del empleo y los salarios reales; se había revertido la tendencia de deterioro del ahorro nacional; se había fortalecido la posición fiscal con una notoria diversificación de la base impositiva; se había logrado un ajuste sustancial en la tasa de cambio real con el consiguiente reacomodo de la balanza comercial; y, como consecuencia, el país había recuperado sus tasas tradicionales de crecimiento.

Lo que ha ocurrido en la economía nacional desde entonces y en la última década es materia de explicable polémica que rebasa el objetivo de este ensayo. Es claro que desde entonces el grupo a cargo de la gestión económica, y que ha tenido una notoria continuidad en todos estos años, ha querido aprovechar el saneamiento descrito durante la administración Betancur para llevar la economía a formas más abiertas de operación con base en los mecanismos usuales del mercado y con mucho menos intervención del Estado. No ha sido un capricho colombiano sino más bien el resultado de un entorno auspiciado por los grandes organismos internacionales, y típicamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Algunos le han dado a este comportamiento un contexto biológico y lo han llamado “el virus continental de la apertura”. Otros, de temperamento más mesiánico, lo han interpretado como

la rectificación universal y especialmente latinoamericana de una larga tradición de errores de intervencionismo de Estado.

La situación como la percibimos en la actualidad en Colombia no permite vanagloriarnos con los resultados del esquema de apertura como se ha puesto en práctica. Da la impresión de que hemos vuelto a reciclar nuestros problemas ancestrales de desequilibrio en cuya descripción gastamos los primeros párrafos de este capítulo. Se tiene, por muchos, el sentimiento de que hemos retomado la senda que en el pasado llevó a situaciones parecidas de crisis: se ha ablandado nuevamente el crecimiento; el ahorro nacional ha caído en forma aguda; se ha reiniciado la presión inflacionaria; se ha venido conformando un fuerte desbalance en la cuenta corriente de la balanza de pagos; los sectores productivos clave muestran señas evidentes de parálisis; la tasa de cambio real se ha deteriorado a niveles parecidos a los que tenía en 1982 y en general se tiene la impresión de que estamos otra vez a las puertas de una situación como la que justificó el enorme esfuerzo de estabilización y sacrificio que caracterizó a la administración Betancur en su momento.

Nuestra opinión sobre esta situación es que el problema no reside propiamente en la forma como se han cumplido los programas de estabilización. Éstos se han aplicado de manera correcta y sus resultados prácticos se han podido medir y evaluar a tiempo y sin dificultad. El problema ha estado, más bien, en la forma sui generis que se le ha querido dar a la apertura de la economía una vez se han comprobado los efectos positivos del esfuerzo de estabilización. Fue algo muy parecido a lo que ocurrió en los años previos a la crisis de 1982. Es claro que el mundo entero va ahora hacia formas de organización más abiertas e interdependientes y no hay duda alguna de que la economía debe eventualmente abrirse. El problema, sin una solución razonable todavía, es cómo debe abrirse una economía para evitar la repetición sofocante de situaciones que creíamos superadas.

Capítulo XII

EL GOBIERNO BARCO 1986-1990 ELEMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA MARÍA MERCEDES CUÉLLAR

PLAN DE ECONOMÍA SOCIAL

El principio de la Economía Social, expuesto por Virgilio Barco en su campaña presidencial, se basó en la concepción de que el crecimiento debe tener una función social y el desarrollo social debe ser factor esencial de crecimiento¹.

En función de este principio, el Plan de Economía Social combinó dos estrategias básicas: el desarrollo social y el crecimiento económico. La estrategia de desarrollo social se dirigió a crear las condiciones necesarias para facilitar la vinculación intensa y estable de toda la población a las actividades de producción y consumo y así mejorar su nivel de bienestar y capacidad de generar ingresos. La estrategia de crecimiento económico se orientó a lograr incrementos de la producción y de la productividad que permitieran mejorar la calidad del empleo, atender la demandada bienes y servicios y garantizar una adecuada remuneración de los factores productivos, en particular del trabajo.

La estrategia de desarrollo social tuvo como objetivo garantizar el acceso de la población a los activos físicos, sociales y productivos necesarios para su seguridad social, su activa vinculación a la producción y el consumo y su participación en la gestión democrática de la Nación. El énfasis de las políticas distributivas se situó en el proceso mismo de generación de ingresos de los más pobres, a fin de reducir las

¹ Departamento Nacional de Planeación, "Plan de Economía social" agosto 1987.

desigualdades; erradicar en forma permanente las situaciones de pobreza y vincular a los grupos más pobres al crecimiento económico. Dentro de este marco, la incorporación a la vida nacional de poblaciones, regiones y actividades tradicionalmente marginadas de los beneficios del desarrollo se constituyó en uno de los objetivos centrales. El soporte necesario para la erradicación de la marginalidad tuvo tres tipos de acciones.

Primero, mediante el incremento de sus activos físico, a través de mayores inversiones en agua potable, alcantarillado, vías, energía, vivienda y servicios públicos. *Segundo*, mediante una creciente inversión en capital humano a través del gasto en educación, salud y nutrición. Y *tercero*, mediante acciones orientadas a generar aumentos en la productividad nacional.

La estrategia de crecimiento económico se orientó a dinamizar la producción, a garantizar que la oferta de bienes respondiera a la expansión y composición de la demanda agregada, a elevar el empleo y aumentar el ingreso laboral con base en el incremento de la productividad. El énfasis en el crecimiento se sustentó en el diseño de políticas de carácter macroeconómico y sectorial que crearan las condiciones propias para que el sector privado aumentara su inversión productiva. El fortalecimiento de la actividad privada se constituyó, en consecuencia, en pilar fundamental del desarrollo de la administración Barco. En él se apoyó el programa de la generación masiva de empleo, la creación de riqueza nacional y el mejoramiento del nivel de vida de la población colombiana.

Desde el punto de vista económico, las políticas diseñadas y las medidas adoptadas se basaron en el análisis de las perspectivas de mediano y largo plazo y de los condicionamientos que establecían la evolución de la economía, dentro del contexto de una política antiinflacionaria. Es así como la política macroeconómica previó el aumento de la demanda doméstica, estimulada por la reorientación del gasto público con énfasis en lo social, lo cual, a la vez que aumentaba el bienestar de la población beneficiada, impulsaba el crecimiento económico, debido a la alta utilización de mano de obra de bajo contenido importado de este tipo de inversiones; y por la política cambiaria y de comercio exterior orientada a aprovechar las ventajas del mayor acceso a los mercados externos, factores que crearían condiciones más propicias para el incremento acelerado de la inversión productiva y de la generación de ingresos.

Fue así como la administración Barco enfrentó el reto de poner en vigencia tres tipos de *planes sectoriales*: los de *tipo social*, encaminados a erradicar la pobreza y a reincorporar los grupos alzados en armas a la vida democrática; los de *tipo macroeconómico*, que se materializaron en la búsqueda de una adecuada coordinación de la política económica, coherente con el logro de tasas elevadas de crecimiento del empleo y de la producción, fortalecimiento del sector externo, sector que para 1986 tan sólo comenzaba a recuperarse de la aguda crisis que lo afectó en 1984, y estabilidad del ritmo de crecimiento de los precios; y los de *tipo sectorial*, que se materializaron en reformas administrativas del aparato estatal –centralizado y descentralizado– y en la creación de condiciones favorables a la inversión privada.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL

La meta era mejorar la calidad de vida de la población, en particular la de los grupos y regiones afectados por situaciones de pobreza, falta de convivencia y carencia de condiciones institucionales, económicas y sociales que les impedían contribuir al crecimiento económico y participar de sus beneficios. Se estimó que el número de hogares pobres ascendía a 2 millones. De ese total, el 21% de la población nacional, algo más de 900.000 personas, estaban en condiciones de pobreza crítica, puesto que no podían siquiera suplir sus necesidades nutricionales mínimas, el resto, 22% de la población, carecía de posibilidades de atender parte de sus necesidades básicas. Había alrededor de 1.000.000 de niños de menos de 7 años sufriendo alguna forma de retardo en su crecimiento por efecto de la desnutrición y 800 mil más estaban en riesgo.

Tres planes prioritarios articularon las políticas y las acciones gubernamentales para el desarrollo social: El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan de Desarrollo Integral Campesino. Estos Planes tuvieron como objetivos comunes la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento democrático.

PLAN DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

Este Plan enfrentó la generación de las desigualdades, con el fin de modificar los factores sociales económicos y políticos determinantes de la pobreza e incluyó programas dirigidos a atender a las distintas categorías y condiciones de pobreza.

Para las necesidades más urgentes de las familias en estado de pobreza crítica, el Plan previó acciones orientadas a eliminar la desnutrición y las causas más frecuentes de pérdida de la salud y, en el mediano plazo, a elevar sus ingresos reales mediante un mayor acceso a bienes y servicios esenciales.

Los programas de erradicación de la pobreza y generación de empleo se agruparon así: rehabilitación de asentamientos urbanos subnormales y creación de nuevos asentamientos humanos; salud básica para todos; aprovisionamiento de bienes básicos; mejoramiento del hogar y educación básica para todos.

Estos programas contemplaron inversiones en servicios públicos, infraestructura urbana, vivienda y transporte, destinadas a incrementar los activos físicos de los grupos más pobres. Por otra parte, para fortalecer el capital humano y posibilitar la generación permanente de empleo, se impulsaron programas de salud, nutrición, educación y capacitación.

Se buscaba habilitar a toda la población para que pudiera ingresar a la fuerza laboral con niveles más elevados de productividad, evitar que la población infantil llegara a la edad escolar en condiciones de inferioridad originadas en la desnutrición y mejorar las condiciones de vida de los adultos gracias a la capacitación.

PLAN NACIONAL DE REHABILITACIÓN (PNR)

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) tuvo el objeto de crear oportunidades de desarrollo para los hogares, las comunidades y las actividades económicas localizadas en las regiones apartadas, afectadas por problemas de orden público, falta de convivencia y la baja presencia del Estado.

Con el propósito de crear condiciones económicas y sociales autosostenidas el PNR incluyó inversiones en la construcción de carreteras troncales, caminos vecinales, rehabilitación de ríos navegables, instalación de centros de acopio y provisión agrícola campesina, apoyó la producción, la comercialización de bienes agropecuarios, la distribución de tierras, la educación, la salud y el saneamiento ambiental con acueductos y conservación de cuencas.

El programa cubrió inicialmente la población de 250 municipios en condiciones generalizadas de pobreza, deficiencia de servicios públicos, precariedad en las estructuras económicas y debilidad institucional. Se trataba de comunidades

desarticuladas del resto del país, que habitaban frecuentemente zonas de colonización espontánea, con economías de baja productividad e intenso uso de los recursos naturales. Para 1990 la cobertura del PNR se había extendido a 370 municipios.

PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL CAMPESINO

Como complemento del Plan Nacional de Rehabilitación, orientado esencialmente a zonas aquejadas por problemas de orden público, se estructuró el Plan de Desarrollo Integral Campesino. Este Plan se orientó a atender las necesidades sociales y productivas específicas de los 4 millones de colombianos que derivaban su sustento de cerca de 600 mil minifundios y producían alrededor del 30% de los alimentos básicos de la dieta nacional.

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL

Los resultados de esfuerzos encaminados a lograr cambios estructurales en una sociedad, como los propuestos por Virgilio Barco, no se logran de un día para otro. Teniendo en mente las limitaciones de los cambios demográficos y nutricionales, que son de largo plazo, presentó una serie de resultados que se desprenden de estadísticas elaboradas por el DANE con base en la información obtenida en la "Encuesta Nacional de Hogares". Esta recopilación estadística señala que los esfuerzos de la administración Barco para disminuir los niveles de pobreza y carencia de servicios básicos no fueron infructuosos.

El porcentaje de hogares pobres disminuyó en cinco puntos porcentuales al pasar de 18% a 12.7%, entre 1986 y 1991; el porcentaje de hogares en miseria se redujo a casi la mitad, al pasar de 4.6% a 2.7% entre las dos fechas en referencia. Ahora bien, si el análisis se hace desde el punto de vista de personas y no de los hogares se encuentran resultados similares. En las siete ciudades el porcentaje de personas pobres pasó de 21.6% a 16.0% y el de personas en miseria de 6.2% a 3.9%. Cabe destacar que estos índices evalúan la pobreza en términos de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Estas están definidas como las carencias de ciertos bienes y servicios básicos para la subsistencia.

Si un hogar tiene más de una NBI se considera en situación de miseria. Por tanto, este tipo de indicador no toma en cuenta, por ejemplo, los efectos del programa de nutrición infantil, Hogares de Bienestar Infantil, y de apoyo a la

alimentación escolar que se constituyó en uno de los programas bandera de la administración Barco. Con ellos, para finales de 1990 los beneficiarios de los programas del ICBF para niños menores de 7 años alcanzaba los 1.173.300 niños, cuando al inicio del gobierno la cobertura de dicho instituto tan sólo alcanzaba los 300.000.

Esto en cuanto a los índices de pobreza. Las cifras de empleo son igualmente halagadoras. De acuerdo con estadísticas del Departamento Nacional de Planeación durante la administración Barco el número de personas ocupadas se incrementó en 1.639.000 (384.200 de empleo rural y 1.254,930 de empleo urbano) equivalente al 16% de aumento en cuatro años.

Durante el gobierno Betancur este incremento fue de 8.6% y durante la administración Turbay de 7.6%. Así, no sólo fue posible absorber la tasa de crecimiento vegetativa de la población laboral sino también incorporar una mayor proporción de población económicamente activa a la fuerza laboral y aún disminuir la tasa de desempleo, la cual pasó de 14.7% en junio de 1986 a 11% en junio de 1990, habiendo aumentado la tasa de participación global de 42.5% a 43.4% en el período.

Estrategia de crecimiento económico

La economía, al inicio de la administración Barco, estaba saliendo de una aguda crisis que afectaba la tasa de crecimiento de la producción y el empleo y que se originó en un grave desequilibrio del sector externo de la economía y de las finanzas públicas y en una crisis generalizada del sector financiero, que llevó a que buena parte de los establecimientos de crédito pasaran de la propiedad privada a la propiedad estatal.

Por lo tanto, en materia macroeconómica se buscó que la política monetaria y financiera, en coherencia con la política fiscal y la cambiaria, garantizaran la suficiente fluidez del crédito al sector privado, a fin de abrirle espacio a su inversión en el sector productivo dentro del contexto de una política antiinflacionaria y, además, a obtener los recursos necesarios de endeudamiento externo que permitiesen financiar parte de las inversiones prioritarias del gobierno y garantizar la estabilidad cambiaria del país, sin adquirir compromisos que superaran la capacidad de pago del país en moneda extranjera.

El punto relacionado con el endeudamiento externo merece especial mención, por cuanto al inicio de la administración Barco el crédito externo estaba cerrado para toda América Latina. Buena parte de los países del continente habían cesado pagos en moneda extranjera y estaban en procesos de reestructuración de sus pasivos con el exterior.

Colombia, desde 1984, cuando el problema de la balanza de pagos se hizo crítico, comenzó a adoptar las medidas requeridas para devolverle credibilidad al país en los mercados financieros internacionales, a fin de poder obtener recursos necesarios en moneda extranjera para evitar una moratoria de pagos. Ello llevó a que se realizaran toda suerte de esfuerzos frente a la banca. En el último año del gobierno del presidente Betancur se logró la contratación de un crédito voluntario con la banca comercial por US\$1.000 millones, siendo éste el primer crédito no forzoso otorgado en el continente desde finales de 1982, cuando México declaró la moratoria de pagos internacionales.

El reto durante la administración Barco fue mantener esa política por las enormes consecuencias negativas que podría acarrear sobre la producción y el empleo la cesación de pagos en moneda extranjera.

Ese tipo de créditos, que sí estaban disponibles, no sólo no solucionaban el problema de liquidez en moneda extranjera de la economía, sino que por el contrario llevaban a que se comprometiese aún más la estabilidad cambiaria futura del país. Estos objetivos, como se verá más adelante, se cumplieron satisfactoriamente.

Dentro del marco de las perspectivas señaladas en los párrafos anteriores, las políticas sectoriales se orientaron a generar estímulos a la inversión privada para aumentar la capacidad de generación de ingresos del país. La reforma fiscal tuvo por objetivo esencial eliminar el sesgo en contra de la capitalización del sector empresarial. La apertura de la inversión extranjera buscó complementar el ahorro interno con ahorro externo y lograr mayor apoyo al desarrollo tecnológico y al incremento de la productividad en la economía. La apertura de la economía buscó ampliar los mercados para la producción doméstica y reducir la vulnerabilidad del país a las fluctuaciones de los precios de unos pocos productos básicos.

Adicionalmente, se realizaron una serie de reformas a la administración pública que en esencia buscaron facilitar la canalización de los recursos del Estado hacia

las actividades prioritarias, no sólo entre empresas estatales sino también al interior de las mismas, sustraer al Estado de actividades que podía desarrollar el sector privado, para abrirle más espacio a la iniciativa privada y poder, a su vez, canalizar los esfuerzos del Estado hacia actividades prioritarias en que difícilmente se interesaría el sector privado y, por último, alcanzar una mayor participación de la comunidad en las decisiones de gasto.

RESULTADOS MACROECONÓMICOS

Los resultados obtenidos en términos de la política económica fueron ampliamente satisfactorios. La economía pasó de un crecimiento promedio del PIB de 3.4% entre 1983 y 1986 a uno de 4.3% entre 1987 y 1990. La inversión privada, que había estado muy deprimida en la primera mitad de la década, al haber aumentado sólo 1.3% anual entre 1983 y 1986, creció 5.7% entre 1987 y 1990 (Cuadro 1). El desempleo, como se anotó, cayó de 14.7% en junio de 1986 a 10.9% en junio de 1990, al tiempo que la tasa de participación bruta aumentó de 43.2% a 45.9% en el mismo período.

CRECIMIENTO DEL PIB Y LA INVERSIÓN (precios constantes de 1975)²

	PIB	Formación Bruta de Capital Fijo		
		Privado	Público	Total
1979	5.38	3.13	5.03	3.81
1980	4.09	-9.5	38.22	13.17
1981	2.28	5.82	6.85	6.27
1982	.95	-5.65	13.80	2.96
1983	1.57	-6.28	8.96	1.18
1984	3.35	4.65	-1.81	1.24
1985	3.11	-7.69	-2.86	-5.22
1986	5.82	14.58	1.33	7.64
1987	5.37	13.59	-12.32	.82
1988	4.06	12.45	8.77	10.87
1989	3.41	-8.44	-.83	-5.24
1990	4.28	5.20	-14.21	-3.34
1991	2.10	-18.00	5.51	-8.81
1992	3.53	20.30	15.92	18.32

CUADRO 1 Fuente: DANE-Cuentas Nacionales.

² El valor de la formación interna bruta de capital fijo entre 1990 y 1992 corresponde a estimativos del Banco de la República.

Ello significa que la economía no sólo estuvo en capacidad de reducir la tasa de desempleo sino, además, de incorporar una mayor proporción de la población económicamente activa a la fuerza laboral.

BALANZA DE PAGOS
(US\$ Millones)

	Cuenta corriente Superávit (+) Déficit (-)	Cuenta Capital	Variación reservas internacionales	Saldo reservas internacionales netas
1979	512	983	1611	4.106
1980	104	945	1.241	5.416
1981	-1.723	2.041	242	5.630
1982	-2.885	2.231	-701	4.891
1983	-2.826	1.436	-1.723	3.078
1984	-2.088	944	-1.261	1.796
1985	-1.586	2.220	285	2.067
1986	463	1.079	1.466	3.478
1987	- 21	- 9	- 22	3.450
1988	-216	938	359	3.810
1989	-201	479	162	3.867
1990	543	- 1	626	4.501
1991	2.347	-782	1.876	6.420
1992	913	176	1.476	7.768

CUADRO 2

Fuente: Banco de la República.

Las reservas internacionales, por su parte, pasaron de caer US\$300 millones promedio anual entre 1984 y 1986 a crecer US\$281 millones promedio anual entre 1987 y 1990 y el déficit en cuenta corriente disminuyó de un promedio anual de US\$1.510 millones a unos US\$350 millones, entre las fechas en referencia, habiéndose logrado en ese lapso, a pesar de la crisis del endeudamiento externo de América Latina, allegar un promedio anual de ingresos netos de capitales de US\$264 millones. Ello le permitió al país recuperar el nivel de reservas internacionales requerido para atender oportunamente sus obligaciones en moneda extranjera (Cuadro 2). Éstas al terminar la administración Barco eran de US\$4500 millones, equivalentes a 7 meses de importación. El saldo de la deuda externa alcanzó US\$17.556 millones, habiendo registrado un incremento de US\$1.876 millones en el periodo, en tanto que su servicio como proporción de los Ingresos Corrientes de la Balanza de Pagos alcanzó el 35.2% en 1990, con

ligera disminución frente a la tasa registrada al comienzo de la administración (Cuadro 3).

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA (Millones de dolares)

	Privada	Publica	Total	Servicio deuda como proporción Ingresos Corrientes
1979	1.847	3.456	5.303	13.1
1980	2.227	4.324	6.601	8.7
1981	2.873	5.708	8.581	12.5
1982	3.454	6.819	10.273	17.0
1983	3.603	7.780	11.383	22.6
1984	3.535	8.588	12.123	25.0
1985	3.415	10.811	14.226	29.9
1986	2.989	12.691	15.680	27.5
1987	3.100	13.947	17.047	35.6
1988	3.348	14.011	17.359	39.7
1989	2.936	14.071	17.007	38.3
1990	2.747	14.809	17.556	35.2
1991	2.314	14.661	16.975	34.4
1992	3.002	13.831	16.834	35.8

CUADRO 3

FUENTE: Banco de la República.

Tal vez el único indicador económico que no arrojó resultados satisfactorios fue el comportamiento de la inflación (Cuadro 4). En el Plan de Economía Social se anunció como meta de crecimiento de los precios el 22% promedio anual. Esta meta desafortunadamente no se cumplió. Al inicio de la administración – agosto de 1986– el ritmo anual de incremento era de 16.2%. Cuatro años más tarde, ese ritmo de incremento llegaba a 29%. A pesar de ello fue posible devaluar la tasa de cambio en términos reales de niveles de 96.6, medida con el índice de tasa de cambio real que publica el Banco de la República, a niveles de 113.0 (Cuadro 5).

Por su parte, el déficit promedio anual del sector público consolidado fue de 1.78% como proporción del PIB entre 1987 y 1990, cuando se venía de un promedio de 4.5% en los cuatro años inmediatamente anteriores (Cuadro 6).

ÍNDICE DE PRECIOS (JULIO)

	Consumidor	Productor
1979	23.6	29.0
1980	27.4	23.5
1981	28.9	24.2
1982	23.5	25.6
1983	19.8	23.6
1984	15.7	17.0
1985	25.6	26.4
1986	14.1	19.5
1987	26.7	25.6
1988	30.3	29.5
1989	23.8	27.7
1990	28.7	24.7
1991	28.4	21.8
1992	20.5	11.7

CUADRO 4

FUENTE: DANE y Banco de la República

ÍNDICE TASA DE CAMBIO REAL

(diciembre 1986=100)

Julio de cada año 9

1979	71.33
1980	73.97
1981	70.00
1982	65.42
1983	62.64
1984	69.44
1985	80.50
1986	95.61
1987	96.85
1988	97.49
1989	100.75
1990	112.11
1991	103.55
1992	105.5

CUADRO 5

FUENTE: DANE y Banco de la República

SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

(Déficit como proporción del PIB.)

1980	-2.31
1981	-5.50
1982	-5.98
1983	-7.44
1984	-5.94
1985	-4.38
1986	-0.29
1987	-1.94
1988	-2.48
1989	-2.38
1990	-0.33
1991	-0.08
1992	-0.33

CUADRO 6

FUENTE: DANE y Banco de la República y DNP.

El esfuerzo realizado en términos del gasto público fue significativo al haberse logrado reducir el déficit a menos de la mitad del que se traía en los años anteriores, aunque evidentemente, para sostener el nivel de tasa de cambio real señalado, se habría requerido de esfuerzos adicionales, a fin de evitar que ello presionara hacia arriba la tasa de crecimiento de los precios domésticos.

POLÍTICAS SECTORIALES

El régimen anterior favorecía claramente la inversión basada en mayor endeudamiento, en razón a los gravámenes impuestos sobre el patrimonio y las rentas de capital y a los subsidios involucrados en las tasas de interés de los créditos de fomento, que generaron una estructura de financiamiento de las empresas caracterizada por una peligrosa debilidad patrimonial y por la incapacidad de sortear cualquier dificultad derivada de fluctuaciones del mercado o de cambios en los costos del crédito. Las nuevas normas condujeron a considerar el sector empresarial y a estimular el ahorro privado y, por ende, la formación bruta de capital.

Dentro de las principales modificaciones introducidas cabe destacar la supresión de la doble tributación y la reducción de las tarifas impositivas para las sociedades anónimas y su unificación con las de las limitadas para imprimirle mayor transparencia a las formas de asociación en el país. Además, se avanzó en la eliminación de la deductibilidad del componente inflacionario de los costos financieros, que también contribuía a que la emisión de acciones como mecanismo de financiamiento de la inversión hubiese perdido atractivo frente al endeudamiento.

INVERSIÓN EXTRANJERA

El régimen andino sobre inversión extranjera, vigente en Colombia desde 1973, fue concebido para funcionar dentro del contexto de un mercado ampliado. La posibilidad de tener acceso, en condiciones preferenciales, al conjunto de países miembros desde un solo país, a través de las asignaciones de los programas sectoriales y el programa general de liberación, constituía el principal atractivo para el inversionista extranjero. A fin de evitar una competencia desleal y ruinosa de incentivos, se había considerado que era necesaria una legislación común sobre la materia. El régimen andino también buscaba estimular la transformación de las empresas de propiedad extranjera en empresas mixtas con el transcurso del tiempo.

Estos propósitos desafortunadamente no se cumplieron. Ni el mercado se amplió, ni las asignaciones de productos fueron efectivas, ni la capacidad de ahorro de la subregión fue suficiente para reemplazar los recursos provenientes de inversión extranjera según lo previsto en los mecanismos de transformación. Tampoco hubo incentivos y normas comunes. Por el contrario, los países se dedicaron casi desde el principio a interpretar a su acomodo las normas que deberían ser uniformes o a expedir otras totalmente diferentes.

Estas circunstancias, unidas a la necesidad de buscar mayores recursos de capital y tecnología para lograr los objetivos propuestos en el Plan de Economía Social, hacían indispensable ajustar las normas sobre la inversión extranjera. Por esta razón, desde el inicio de la administración Barco se trabajó en ese sentido, buscando alcanzar la flexibilidad requerida para adaptarse a diferentes circunstancias, en el marco de una política de mediano y largo plazo de promoción al ingreso de capitales extranjeros.

En noviembre de 1986 se plantearon ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena las inquietudes del país sobre la Decisión 24. El objetivo de estas negociaciones fue devolver a los países miembros el manejo soberano de las regulaciones y políticas sobre inversión extranjera. El 18 de mayo de 1987 los cinco países miembros del Acuerdo de Cartagena firmaron el texto de la nueva Decisión 220, sustitutiva de la 24.

En el sector financiero la normatividad en materia de inversión extranjera era diferente. Desde la adopción de la Ley 55 de 1975 el país había impuesto un régimen de marchitamiento de la inversión foránea en el sector. Esta restricción sólo fue removida para casos excepcionales, entre 1983-84, a raíz de la grave crisis del sector y del temor de que dineros del narcotráfico entraran a tomar posesión de entidades financieras.

RACIONALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA (PRIVATIZACIÓN)

Aunque durante la administración Barco nunca se utilizó el término privatización, desde un comienzo, como se desprende de documentos del Departamento Nacional de Planeación, hubo claridad respecto de que, si se deseaba estimular el crecimiento de la actividad privada y a la vez poner mayor énfasis en los programas y proyectos con claro beneficio social, era indispensable que el Estado se ocupara esencialmente de actividades en las que no cabía la participación privada, como es la justicia y el orden público, o en que por sus características difícilmente, por lo menos en el corto plazo, estaba interesada en participar masivamente, como es el caso de la educación, la salud y la atención de necesidades básicas en sitios apartados.

Así, se inició una ardua labor en ese sentido, de manera que el país y quizás más que el país, las grandes empresas estatales que estaban acostumbradas a un status quo e independencia para incursionar en diversos campos de la actividad productiva,

y que no estaban dispuestas a ceder esas prerrogativas al sector privado, comenzaron a abrir esos espacios a inversiones privadas.

Es así como desde 1987 se tomó la decisión de que Ecopetrol no siguiera ampliando sus inversiones en la industria petroquímica. Así mismo, se inició un proceso complejo tendiente a liquidar los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, que prácticamente no le estaban prestando ningún servicio a la economía, y trasladar parte de la actividad que venía desarrollando la empresa, en particular el manejo del transporte, al sector privado. Este proceso no estaba exento de traumas por cuanto por primera vez en el país se tomaba la decisión de liquidar una empresa con más de 8.000 trabajadores y con un sindicato fuerte que había logrado llevar a categoría de ley de la República las conquistas laborales obtenidas en las convenciones colectivas de trabajo. Este proceso se protocolizó con la aprobación de la Ley 21 de 1988.

Por otra parte, se suspendió la autorización a nuevas inversiones del IFI y se procedió a vender al sector privado una serie de empresas que formaban parte de sus activos, entre las que cabe destacar Sofasa, Papelcol y el Ingenio Risaralda. Adicionalmente, se inició la contratación de estudios encaminados a poner en venta otras empresas, no sólo del IFI sino también de la Corporación Nacional de Turismo, empresa a la cual se le limitaron las transferencias presupuestales para su funcionamiento, al igual que se desmontó la fuente de recursos atados de la Corporación Financiera de Transporte, con el ánimo de liquidarla o transferirla en el futuro al sector privado. También se abrió la posibilidad de aceptar inversión privada en los servicios públicos, inclusive inversión extranjera, con la autorización a consorcios del exterior para la contratación de la recolección y procesamiento de basuras en Bogotá.

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Este programa introducido por la administración Barco en febrero de 1990 tuvo como objetivo central profundizar y consolidar el proceso iniciado en 1986, tendiente a superar los obstáculos estructurales que se habían venido presentando con el agotamiento de un modelo de desarrollo, basado en la protección excesiva del mercado doméstico frente a la competencia externa, cuyos efectos negativos eran evidentes sobre la actividad económica.

El esquema de crecimiento basado en la producción para el mercado interno logró sus objetivos hasta mediados de la década de los setenta. Sin embargo, poco a poco fue perdiendo vigencia, en la medida en que las unidades productivas, al no tener que competir por mantener su participación en el mercado, fueron perdiendo eficiencia y retrasándose tecnológicamente.

Ello condujo a que la economía se viera enfrentada a dos grandes problemas: *primero*, un requerimiento cada vez mayor de mano de obra, capital e insumos para sostener el mismo nivel de producción, exigiendo, en consecuencia, un excesivo esfuerzo del país para evitar caídas en la tasa de crecimiento de la economía. *Segundo*, una mala asignación de recursos, derivada de una rentabilidad empresarial basada en la protección de la producción doméstica, que introdujo un sesgo antiexportador, al hacerse más rentable producir para un mercado interno, carente de competencia, que buscar la penetración de mercados externos.

Con el objetivo de reactivar el dinamismo en el sector productivo, desde el inicio de la administración Barco se adoptaron una serie de medidas tendientes a liberar y eliminar distorsiones en el sector financiero y en el comercio exterior, cuyo éxito se reflejó en un crecimiento promedio de las exportaciones no tradicionales, entre 1986 y 1989, del orden del 18% anual, tasa que contrasta con la caída de 6% anual registrada entre 1981 y 1985.

El éxito obtenido, que ponía de presente que el país estaba en capacidad de competir en los mercados externos, y el hecho de que a pesar de los esfuerzos realizados por dinamizar la inversión había signos de debilitamiento en la capacidad de la economía para crecer pusieron en evidencia que era indispensable profundizar en el proceso de introducción de reformas estructurales. De ahí la adopción del programa de “Modernización de la Economía”, en febrero de 1990, cuyo objetivo central fue buscar tasas más elevadas de crecimiento, con base en el aprovechamiento de los mercados externos y menores costos para el consumidor derivados del logro de mayores grados de eficiencia en la actividad productiva.

La decisión de introducir ese viraje en el manejo económico no estaba exenta de problemas. En tres oportunidades en el pasado reciente, entre mediados de la década del sesenta y la fecha, el país había buscado sin éxito abrir su economía a la competencia externa. Por ello se consideró indispensable identificar a fondo las

causas de los fracasos del pasado a fin de evitar que la introducción de estos cambios no corriera con la misma suerte.

Se identificó que parte de los fracasos del pasado se atribuía a que la tasa de cambio había estado desalineada, a que el sector externo era débil y las reservas internacionales insuficientes para enfrentar especulaciones en contra de la moneda. Otro elemento de perturbación, y no despreciable, consistía en la resistencia del sector privado a aceptar cambios en las reglas de juego. Por tanto, después de un arduo trabajo, que se prolonga por más de un año, habiéndose iniciado en diciembre de 1988, se llegó a un esquema que involucró el diseño de políticas e instrumentos que garantizaran el éxito y la permanencia del cambio que se pretendía realizar.

Dentro de ese marco se modificó la orientación que se le venía dando al desarrollo industrial y al comercio exterior, con la introducción de competencia externa e interna a la producción doméstica. Como complemento, de una parte, se inició un proceso tendiente a facilitar aún más la inversión en el sector productivo, adecuando la política crediticia y facilitando la transferencia de tecnología, y, de otra, se procedió a buscar la incorporación de la economía colombiana al resto del mundo.

En consecuencia, la economía inició una nueva senda de desarrollo, donde el sector externo debía de convertirse en el principal motor de crecimiento y generación de empleo y donde el consumidor tendría acceso a una más variada gama de productos a menores precios.

Para lograr mayores grados de competencia externa, se diseñó una política que buscaba, en un plazo de cinco años, convertir a la tasa de cambio y los aranceles en los principales instrumentos de regulación del mercado. Bajo esa perspectiva se elaboró un plan que, simultáneamente, hacía compatibles los objetivos programados con la situación cambiaria del país y permitía que el sector productivo se adaptase, de manera gradual, a la competencia externa. A tal efecto, se inició el proceso de liberación gradual de las importaciones y de reducción arancelaria. Los aranceles, a diferencia del pasado, cuando primaron consideraciones fiscales, se redujeron con el criterio de lograr el ordenamiento del sector industrial.

Para lograr un mayor grado de competencia interna, se consideró indispensable introducir cambios al interior del sector financiero, encaminados a disminuir la interferencia estatal en la asignación de los recursos. Con la disminución de los

subsidios vinculados a las tasas de interés y la eliminación de las inversiones forzosas se buscó remover obstáculos en la asignación de recursos y disminuir la concentración de las disponibilidades de crédito en la economía.

Dentro del programa de modernización de la economía se contemplaron los dos aspectos principales de la competitividad: El frente externo y el frente interno.

MAYOR COMPETENCIA EXTERNA

COMERCIO EXTERIOR

La política de liberación de importaciones, contemplada en el Programa de Modernización de la Economía, se fundamentó en los criterios de automaticidad, universalidad, gradualidad y sostenibilidad. Con la automaticidad se buscó minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones a través del régimen de licencia previa. Con la universalidad se pretendió evitar discriminaciones a favor o en contra de sectores específicos en aras de que toda la producción, y no sólo parte de ella, quedará expuesta a la competencia externa, si bien en grado controlado. Como quiera que se consideró que una libertad abrupta de las importaciones podría tener graves efectos sobre el desempeño de la industria nacional y sobre el nivel de las reservas internacionales y por tanto manifestar un retroceso, como había ocurrido en el pasado, antes de obtener los efectos positivos, se diseñó un proceso para ser ejecutado en forma gradual. Se realizaría en cinco años, lo que guardaba consistencia con el manejo de la política macroeconómica y las perspectivas de la balanza de pagos del país, y le aseguraba su sostenibilidad.

Es así como se eliminó la lista de bienes cobijados por la prohibida importación y se disminuyó el universo arancelario sujeto a licencia previa del 60% en enero del 90 y al 37% en julio de ese mismo año. Adicionalmente a las posiciones cobijadas con el tratamiento de previa libre, que alcanzaba cerca del 15%, se les impartía aprobación automática. En consecuencia, al término de la administración Barco tan sólo el 22% de las partidas arancelarias estarían cobijadas por restricciones a la importación.

La reforma pretendió armonizar la estructura arancelaria, disminuyendo el número de niveles y buscando que en los gravámenes asociados a la cadena de producción se premiara la generación de valor agregado nacional. Con ella se pretendía contribuir

a la reducción de costos de importación de los bienes de capital y demás insumos requeridos para la industria nacional, con el propósito de abaratar la inversión y de facilitar los procesos de reconversión y modernización industrial. En conjunto, los costos promedios de importación de insumos y productos intermedios disminuyeron en más de 4 puntos porcentuales y los de los bienes de capital en 5.3 puntos porcentuales. Cabe destacar que, durante la administración Barco, los aranceles de los bienes de capital se ajustaron hacia abajo en 28.2 puntos porcentuales.

La flexibilización del manejo de las importaciones se complementó con una serie de disposiciones tendientes a evitar el contrabando y la subfacturación y la incidencia negativa de prácticas desleales de comercio de terceros países sobre la producción doméstica. Para combatir el contrabando y la subfacturación se trabajó en la consolidación de un sistema de Información de Precios; en el fortalecimiento técnico y operativo de las aduanas y en la conformación de un registro de importadores.

COMPETENCIA DESLEAL

Para combatir la competencia desleal, se expidió el Decreto 1500 de 1990, o estatuto *anti-dumping* y subvenciones, redactado con base en los códigos respectivos del Gatt. Se adhirió al Código de Subsidios del Gatt en julio de 1990, lo que le permitió al país protegerse, en el marco de un acuerdo multilateral, de prácticas desleales de otros países.

TECNOLOGÍA

El proceso de reconversión industrial al que se sometió la economía con miras a dinamizar su crecimiento se apoyó en políticas tendientes a lograr mejoras sustanciales en materia tecnológica. Cifras indirectas sobre contratos de compra de tecnología indicaban que el ritmo de introducción de nuevas tecnologías, salvo contadas excepciones, había sido marginal. Con miras a solucionar este problema se convocó la Misión de Ciencia y Tecnología en el Departamento Nacional de Planeación en marzo de 1989; se redujeron los aranceles sobre las importaciones en maquinaria y equipo, lográndose que éstas crecieran 24,4% anual entre 1985 y 1989, se abrió la inversión extranjera y se autorizó la aprobación de los contratos sobre adquisición de tecnología en el exterior cuando el pago de regalías pactado fuese inferior a 4% del valor de las ventas totales (resolución 9 del Ministerio de Desarrollo de 1990).

CONTROLES DE PRECIOS Y ELIMINACIÓN DE MONOPOLIOS

La política de liberación de importaciones se complementó, por otro lado, con el inicio del desmonte paulatino de los controles directos a los precios, de suerte que al finalizar la administración sólo estaban controlados administrativamente los precios de los productos farmacéuticos, las llantas y los vehículos de transporte público.

Como apoyo a la reducción de costos del sector productivo se redujo a 50% el cubrimiento de la reserva de carga de la Flota Mercante Gran Colombiana, introduciéndose con ello competencia para el manejo de carga.

INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Dentro del marco de las políticas descritas y de las gestiones realizadas en el exterior buscando la solidaridad del mundo en la lucha contra el narcotráfico, cabe destacar la Iniciativa Andina, la inclusión de un extenso número de posiciones arancelarias en el Sistema General de Preferencias y la solicitud de la Comunidad Europea de reducir aranceles y trabas al comercio de productos colombianos.

En respuesta a los ofrecimientos del presidente Bush al presidente Barco en la Declaración de Cartagena se presentó ante el gobierno norteamericano la propuesta de un paquete legislativo, buscando su apoyo a Colombia, Perú y Bolivia, lo que se denominó la Iniciativa Andina. El Gobierno de los Estados Unidos respondió comprometiéndose a presentar un proyecto de ley al Congreso, con carácter urgente, tendiente a establecer un mecanismo de franquicia arancelaria e incentivos a la inversión de los cuales se beneficiarían estos tres países. Tal iniciativa se materializó en noviembre de 1990. La ley fue aprobada un año más tarde, con vigencia a partir de marzo de 1992, cuando quedaron protocolizadas preferencias arancelarias por diez años para todas las exportaciones colombianas a ese país, excluyéndose únicamente textiles, cueros y azúcar. En el caso de las solicitudes de un marco preferencial a las ventas de productos colombianos a la Comunidad Económica Europea, la aprobación de las preferencias arancelarias, sin excepciones y sin límites, se obtuvo en octubre de 1990, con vigencia para cuatro años.

Por otra parte, se inició el proceso de búsqueda de mayor integración de la economía colombiana a los mercados externos. En este marco, aprovechando la “Iniciativa de las Américas” presentada por el presidente Bush, Colombia firmó un

acuerdo marco con los Estados Unidos, en julio de 1990, cuyo objetivo central fue establecer canales de comunicación entre los dos países para iniciar conversaciones tendientes a implementar una zona de libre comercio de características similares a las negociadas con Canadá. Para esa fecha tan sólo estaba en proceso de negociación el acuerdo entre los Estados Unidos y el gobierno de México.

Así mismo, se le asignó especial importancia a la integración económica y comercial con otros países de América Latina, considerándose ello pieza fundamental del proceso de internacionalización de la economía colombiana. La Declaración de Galápagos suscrita por los presidentes andinos en diciembre de 1989, así como la casi simultánea Declaración de Buenos Aires, suscrita por los países miembros del Grupo de los Ocho, que a su vez forman parte de la ALADI, se enmarcan dentro de estos propósitos.

Con la Declaración de Galápagos, los presidentes de los cinco países que conforman el Grupo Andino, aprobaron la necesidad de avanzar más rápidamente en el proceso de liberación y desgravación del comercio entre los países andinos y mejorar la articulación de las economías andinas con el resto de la economía mundial. Así, a diferencia de la concepción proteccionista de finales de los años setentas, con la cual se creó el Pacto Andino, la concepción acordada con la Declaración de Galápagos estaba más acorde con las tendencias que tenían los países de la subregión de abrirse a los mercados internacionales y de enfrentar la competencia mundial. En este sentido se abandonó la idea de crear un mercado andino libre para las transacciones internas pero fuertemente protegido y aislado de los mercados internacionales, para abrirle paso a la conformación de un espacio económico ampliado eficiente, competitivo y capaz de generar una industria exportadora que rápidamente desbordará el ámbito subregional y aumentara sus ventas al resto del mundo. En desarrollo de esas declaraciones se procedió a desbloquear el comercio fronterizo con la reducción sustancial de la lista de productos sujetos a tratamientos preferenciales.

MAYOR COMPETENCIA INTERNA

Otro de los pilares fundamentales de apoyo al Programa de Modernización de la Economía fue el sector financiero, no sólo en términos de la consecución de los fondos necesarios para financiar la reestructuración del aparato productivo y de

medidas para agilizar los créditos y facilitar la canalización de recursos, sino también de iniciar reformas al interior del sistema para darle mayor transparencia, eliminando la interferencia en la asignación de recursos. Sólo así se consideraba que era posible introducirle competencia interna a la producción doméstica, complemento indispensable para eliminar las distorsiones de los precios relativos.

El mercado financiero, a través de su impacto en la disponibilidad de recursos y en los costos del crédito, afectaba la estructura del sector industrial y, por tanto, sus posibilidades de desarrollo. En este sentido, el tamaño e ineficiencia del sector financiero y las diversas políticas adoptadas por décadas, basadas en el otorgamiento de subsidios a sectores específicos, incidieron sobre el comportamiento del aparato productivo, distorsionando la asignación de recursos y reforzando la estructura de concentración de los mercados e interfiriendo con un sano grado de competencia en la producción doméstica.

Tanto la estructura oligopólica del sector financiero como la restricción del ingreso de la inversión extranjera en la Banca habían reducido la presión para alcanzar mayores grados de eficiencia. Ello, sumado a los elevados requerimientos de reservas y a las inversiones forzosas, exigidas a las instituciones financieras, contribuyó a la ampliación de los márgenes de intermediación, elevando los costos del crédito. Por otra parte, el sistema de crédito subsidiado, unido al esquema de tributación vigente hasta 1986, que introducía un sesgo en favor del endeudamiento y en contra de la participación accionaria, condujo a un excesivo nivel de apalancamiento por parte de las firmas industriales.

Para aumentar la disponibilidad de recursos y poder atender en forma adecuada las demandas de crédito se incrementaron apreciablemente las líneas de crédito externas canalizadas a través de los fondos de fomento del Banco de la República. Adicionalmente, se agilizaron de manera apreciable los mecanismos de contratación y desembolsos en la medida en que se fueron eliminando los subsidios involucrados en las tasas de interés de ese tipo de créditos.

Se autorizó el otorgamiento de préstamos de largo plazo a los distintos establecimientos de crédito y se permitió su amortización gradual, lo que hasta entonces era considerada agiotismo, de manera que el sector productivo, al igual que la vivienda, se beneficiase de las posibilidades de capitalizar intereses en inversiones de tardío rendimiento.

Se buscó fortalecer el sistema induciendo su capitalización, lo cual se complementó con la autorización del ingreso de capitales extranjeros al sector.

Con el objeto de reducir las tasas de interés que pagan los usuarios del crédito, y disminuir la interferencia en la asignación de recursos, se adoptaron una serie de medidas dirigidas a reducir los márgenes de intermediación y fomentar la competencia entre las entidades financieras. A tal efecto, se bajaron los encajes de 44% a 33% y se disminuyeron las inversiones forzosas, en particular las que se venían canalizando hacia el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y la Financiera de Desarrollo Territorial.

Adicionalmente, se inició la promoción de una dinámica banca de inversión, que sustituyera la tradicional y pasiva banca de intermediación. De esta forma se podría superar la etapa en que los créditos se analizaban acorde con sus garantías y no con base en el flujo que producían los proyectos.

La mayor disponibilidad de recursos y la agilización de la aprobación de créditos complementan otras políticas que se adoptaron buscando estimular el mercado accionario. Con la Ley 27 de 1990 se autorizó a las sociedades anónimas la emisión de acciones preferenciales y sin derecho a voto y se modificó el régimen legal sobre emisión de bonos para flexibilizar ese mecanismo de financiación. Se propició el desarrollo de inversionistas institucionales, tales como los Fondos Mutuos de Inversión y los Fondos de Pensiones, de Jubilación e Invalidez.

REORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los principales desafíos para el logro de los objetivos del Plan de Economía Social estaba en la reorientación del gasto público hacia las nuevas prioridades.

El logro de estos objetivos llevaba implícito la necesidad de introducir reformas de fondo en la administración pública, no sólo en términos de las relaciones entre el Gobierno Nacional y sus empresas y establecimientos públicos descentralizados y al interior de las mismas, sino también en términos de la estructura administrativa de los distintos niveles de la administración pública. Es decir, entre los departamentos y municipios y sus relaciones con el Gobierno Nacional.

REORDENAMIENTO DEL GASTO A NIVEL NACIONAL

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1968, durante la administración Lleras Restrepo, se inició un proceso acelerado de creación de agencias descentralizadas del orden nacional, cuyo objetivo primordial era lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y en la ejecución del gasto público. Los recursos para el funcionamiento de estas empresas y agencias del Estado, en sus inicios, provenían fundamentalmente de rentas de destinación específica, rentas propias y aportes del Gobierno Central. En general, la inversión se financió con cargo a la generación interna de recursos y a aportes del Gobierno Nacional, el cual mantenía un adecuado control sobre la operación del sector descentralizado. Sin embargo, hacia los últimos años de la década de los 70 este patrón de comportamiento comenzó a cambiar radicalmente, al empezar las empresas a financiar, crecientemente, sus inversiones con cargo a recursos del crédito externo.

El origen del cambio puede asociarse, de una parte, con el incremento en los ingresos por exportaciones de café durante la segunda mitad de la década, que, al llevar a un considerable fortalecimiento del sector externo, hizo del país en general, y de estas entidades en particular, sujetos atractivos de crédito en moneda extranjera; de otra, el auge del mercado internacional de capitales, que puso a disposición de los países cuantías abundantes de crédito.

Este cambio en la estructura administrativa del Estado, y sus serias consecuencias para el manejo del país, se hizo evidente a comienzos de la década de los 80 cuando se cerraron los mercados internacionales de crédito, se elevaron las tasas de interés y se debilitó, simultáneamente, la actividad económica nacional.

Las distintas entidades estatales comenzaron a tener problemas con el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera, debiendo entrar el Gobierno Nacional a aportar recursos crecientes para tal fin. Así, rápidamente se llegó a reducir sustancialmente la disponibilidad de recursos para inversión en el Gobierno Central, cuyos ingresos, a su vez, se vieron afectados por el debilitamiento general de la economía.

En consecuencia, se pasó de una situación en la que el control de la inversión pública la ejercía el Gobierno Nacional a una en la que éste quedó prácticamente en manos de los entes descentralizados. En tales circunstancias, la capacidad del gobierno para manejar el gasto y de tener injerencia en las decisiones de inversión

disminuyó y se limitó, dada la autonomía de la gran mayoría de las empresas, en especial de aquellas con mayores niveles de endeudamiento y capacidad de gasto.

Dada la señalada inflexibilidad y autonomía de los entes descentralizados, el que la Nación hubiese terminado respondiendo por el servicio de la deuda en razón de las garantías otorgadas, limitando considerablemente su capacidad de acción, y, fundamentalmente, la tendencia generalizada de las burocracias de las distintas entidades del sector público a considerar que una cosa son sus prioridades de gasto y otra los programas de gobierno, se concluyó que era indispensable: primero, controlar el gasto a nivel de las entidades descentralizadas; segundo, facilitar la transferencia de recursos de las entidades con superávit hacia los programas prioritarios; y tercero, devolverle capacidad de gasto al Gobierno Nacional, a fin de hacer posible que los recursos públicos sirviesen los propósitos del gobierno y del país y no simplemente los intereses particulares de las entidades públicas

Este esquema implicó la necesidad de introducir diversas reformas y replanteamientos en el manejo de los recursos del Estado. Quizá en este frente, y dentro de las reformas más importantes, cabe señalar la del impuesto de renta a todas las empresas industriales y comerciales del Estado y el establecimiento de normas que autorizaron la transferencia, hacia el Gobierno Nacional o hacia otras entidades con programas prioritarios, de los superávits de los establecimientos públicos y de las Empresas Comerciales e Industriales del Estado.

Este tipo de normas fueron las que permitieron, principalmente transferir recursos de entidades como Ecopetrol y Telecom, que estaban generando superávit le consideración, hacia la financiación del Plan Nacional de Rehabilitación y del sector eléctrico, que era ampliamente deficitario.

De otra parte, se inició una ardua labor en el interior de las distintas entidades del Estado, encaminada a buscar que la destinación de los recursos beneficiara a los estratos más débiles de la población, en lugar de beneficiar estratos que, si bien necesitaban el apoyo estatal, estaban en situación de menor vulnerabilidad que otros. Fue así como se estructuró el programa Hogares de Bienestar Infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual llevó a que el Instituto orientara sus recursos y aportes adicionales provenientes de impuestos y rentas del Estado hacia la nutrición de las clases menos favorecidas. Ello implicó el marchitamiento de otros programas que beneficiaban esencialmente a estratos de ingresos medios de la población.

Asimismo, se reorientó el Instituto de Crédito Territorial buscando, dentro del mismo orden de ideas, beneficiar a las clases más necesitadas, las consideradas en condiciones de pobreza, dejando de lado la política de extender subsidios a través de las tasas de interés, que en esencia tendían a beneficiar proporcionalmente más a quienes tuviesen mayor capacidad de compra.

Otro ejemplo en este sentido fue el esfuerzo realizado en el Himat para canalizar los recursos hacia la construcción de pequeños distritos de riego en zonas de mini-fundio, en lugar de los grandes distritos de riego que favorecían especialmente la agricultura comercial.

REORDENAMIENTO DEL GASTO

La historia de la planeación en Colombia podría indicar que todos los planes, a partir del sugerido por Lauchin Currie en 1950, sin excluir los elaborados según las pautas de la Cepal, fueron variaciones de un modelo que al parecer entró en crisis en la segunda mitad de la década de los 80. Dada la escasez tradicional de ahorro y de inversión, el modelo proponía, explícita o implícitamente, concentrar la inversión y las oportunidades económicas y sociales que ofrece el Estado en algunos sectores, regiones y agentes sociales o productivos.

Planes de desarrollo anteriores al de Economía Social 1986-1990 pusieron cierto énfasis en los llamados sectores marginados o se propusieron acortar la distancia entre el país moderno y el tradicional. Las limitaciones fiscales siempre establecieron un freno a estos propósitos. Pero más allá de ellas, la ausencia de organización y la inexistencia de canales institucionales y políticas de expresión de los grupos y regiones marginados determinaron que, en la práctica, también fuera marginal la atención eficaz que el gobierno pudiera concederles.

De esta manera, el modelo privilegió a las ciudades de cierto tamaño, con sus actividades inherentes de industria, construcción y servicios y, en general, al llamado sector moderno y formal de la economía, incluyendo la agricultura comercial y las actividades de exportación. Se le restó importancia a regiones con menor concentración de población en las que, como consecuencia, no estaba presente el Estado. Se suponía que los beneficios del progreso generado en la concentración de actividades en sectores, regiones o agentes sociales o productivos se expandiría de modo automático a toda la nación. Sin embargo, la persistencia de la pobreza y el malestar social expresado en diferentes grupos y regiones del país terminó por demostrar la insuficiencia del

modelo y el gran vacío generado que se constituyó en el principal factor de presión social para alterar la concepción política y el modelo de desarrollo.

La aspiración de cada ciudadano de mejorar sus condiciones de vida fue reafirmada por instituciones políticas que poco a poco fueron entrando en vigencia. A esto se sumó la reorientación de medios fiscales, administrativos y técnicos, a favor de municipios y regiones. Tales reformas constituyeron una expresión de cambio político que respondía a la insuficiencia del patrón tradicional de desarrollo.

Por esta senda se entró, desde mediados de la década de los 70, con la creación de Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo principal puede interpretarse como el de disponer de una entidad, a nivel regional, con capacidad de asumir funciones y realizar inversiones que las entidades del orden nacional no venían desarrollando.

Posteriormente, durante la administración Betancur, se expidió un extenso cuerpo de normas que articulan el inicio del proceso de descentralización administrativa del país. La elección popular de alcaldes y el referéndum político municipal, establecidos por el Acto Legislativo No 1 de 1986 y la Ley 78 del mismo año de la administración Barco constituyeron en el campo político una de las reformas de mayor trascendencia a la Constitución de 1886, en la medida en que modificaron la estructura de poder, al pasar del orden nacional al nivel local la elección de sus autoridades.

Las Leyes 22 de 1985 y 3 y 11 de 1986 protocolizaron la descentralización administrativa al fortalecer la autonomía de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios. Las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 fortalecieron los fiscos departamentales y municipales mediante la reestructuración de sus principales rentas tributarias y el aumento de la transferencia del producto del impuesto al valor agregado, que debía efectuar el Tesoro Nacional a los municipios en forma progresiva hasta alcanzar el 50% en 1992.

Los Decretos-Leyes 77 a 81 de 1987, adoptados por la administración Barco en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo por la Ley 12 de 1986, asignaron funciones de carácter eminentemente local a los municipios. De esta manera se fueron creando las condiciones para permitir a las comunidades orientar su propio desarrollo. En este campo, para estimular a los municipios, se diseñaron instrumentos complementarios a nivel nacional, mediante los cuales la

Nación entró a apoyar, a través de los recursos del crédito y del cofinanciamiento, la iniciativa local, en especial en aquellos sectores considerados prioritarios dentro de los programas de erradicación de la pobreza y para la generación de empleo.

La transferencia de funciones a los municipios se basó en el principio de que debía darse una correspondencia entre el monto de los recursos transferidos por la Ley 12 y los gastos que la Nación venía realizando en los municipios, de suerte que en términos fiscales las disposiciones fuesen neutras, es decir, que no constituyesen fuente de déficit para la Nación.

En su momento se estimó que los recursos transferidos, en pesos de 1986, serían de \$40.000 millones en 1992. Sin embargo, los gastos que efectivamente venía realizando la Nación en la prestación de los servicios transferidos sólo alcanzaban los \$10.000 millones. Esto significó que, en términos netos, todos los municipios del país entraran a percibir mayores rentas. Adicionalmente, teniendo en cuenta las necesidades de los distintos municipios y en particular la política de extender a todo el territorio nacional los beneficios del desarrollo, la Nación nunca disminuyó las transferencias que venía realizando, de suerte que las mayores disponibilidades de los distintos entes territoriales se fortalecieron aún más, en particular los de los más pobres, en razón de que el fortalecimiento de los fiscos municipales fue mayor para aquellos municipios de menor desarrollo relativo, en respuesta al deseo del legislador de disminuir las desigualdades en todo el territorio nacional.

En un comienzo, la expedición de los Decretos señalados produjo desconcierto en los municipios frente al costo de tener que ejercer las funciones transferidas. Ese desconcierto se originó en que los mayores recursos no eran suficientes para atender las necesidades, necesidades que tampoco venía atendiendo la Nación. La idea que se presentó en un momento dado de retornarle a la Nación las funciones partía de una premisa falsa y ésta era que la Nación sí podía atender esas funciones, hecho que nunca había ocurrido. Corregida esa premisa que creaba expectativas difíciles de alcanzar, que demeritaba el esfuerzo que estaba haciendo el gobierno en favor de la descentralización, era posible ver con claridad que la transferencia de nuevos recursos a los municipios era considerable y que, aunque no alcanzara para atender todas las necesidades, sí mejoraba apreciablemente las disponibilidades para la prestación de servicios de carácter local. El logro de la buena utilización de esos recursos se constituyó en un reto, en la medida en que el país estaba pasando de un esquema paternalista a uno en el que se le otorgaba mayoría de

edad a municipios que, en algunos casos, no la tenían. De ahí que el país enfrentó un reto de grandes proporciones y su éxito quedaba vinculado a la capacidad de interrelacionar los esfuerzos nacionales con los locales.

Ese punto cobró especial relevancia al tenerse en cuenta que para 1992 los municipios dispondrían de \$93.000 millones de pesos de 1986, para inversión, con un incremento promedio anual de 45.4% en términos reales.

La estructura fijada, conveniente desde un punto de vista distributivo y tendiente a eliminar los desequilibrios regionales, exigía de un esfuerzo grande por parte de las comunidades y otros niveles del sector público para obtener el máximo beneficio. De ahí que se realizaran acciones encaminadas a fortalecer ese proceso, desde el punto de vista financiero e institucional.

Dentro de ese marco el Decreto 77 de 1987 transformó las principales entidades ejecutoras del orden nacional, que tenían por función principal atender necesidades locales en entes cofinanciadores. Tal es el caso del ICT, del Fondo DRI, Caminos Vecinales, de una parte, y la liquidación del INSFOPAL y la entrega a departamentos y municipios de las empresas vinculadas al sistema INSFOPAL (40 en total) y el traslado de la función de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a nivel local.

Se inició el trámite para la obtención de un crédito con el BID y el Banco Mundial por US\$250 millones para financiar programas de inversión por valor de US\$600 millones y fortalecer la capacidad de gestión administrativa de los entes territoriales. Esos recursos vendrían a sumarse a los del Programa de Saneamiento Básico que llevó, a comienzos de la administración Barco, a estructurar un programa por valor de US\$450 millones, en parte financiado con recursos del Banco Mundial.

Por la magnitud de las cuantías involucradas en estos programas tendientes a fortalecer los municipios del país, el gobierno consideró indispensable crear una entidad financiera independiente, especializada en trasladar los recursos a los entes territoriales y con una política coherente de asistencia técnica ligada al crédito, a fin de evitar que las nuevas disponibilidades para inversión y el crédito se atomizaran y subutilizaran.

De ahí surgió la idea de transformar el Fondo de Desarrollo Urbano, oficina del Banco Central Hipotecario, en un ente independiente, con patrimonio propio y

capacidad de endeudamiento, capaz de atender la enorme demanda de recursos que estarían generando los municipios y de colaborar en el diseño de proyectos que mejoraran el bienestar de las comunidades más pobres en todo el territorio nacional. Esta entidad adquirió vida propia con la sanción de la Ley 57 de 1989, que creó la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) con un capital inicial superior a los US\$170 millones.

El modelo de relaciones intergubernamentales que el gobierno puso en marcha se basó en la cooperación y la asociación de esfuerzos de modo que todos los órganos oficiales confluyeran para solucionar los problemas que, de vieja data, venían impidiendo el desarrollo de las regiones y deteniendo el progreso de sus habitantes. Dentro de ese contexto los Consejos Regionales de Planificación y los departamentos estaban llamados a asumir nuevas e importantes tareas que fortalecían su papel de enlace entre el Gobierno Nacional y los Municipios.

Al inicio de la administración Barco, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo en la Ley 76 de 1986, que creó el Corpes de la Costa Atlántica, se constituyeron los CORPES de la Orinoquia, la Amazonia, Centro-Oriente y Occidente. Esta ley había creado también las regiones de planificación para fortalecer el proceso de planificación económica y social a nivel regional. La complejidad del aparato estatal, en los aspectos económico, financiero y administrativo, hacía evidente la importancia de fortalecer la planeación central y regional, a fin de lograr un todo coherente que sirviera los propósitos de la comunidad en general, con énfasis en los sectores más desprotegidos, y así mismo multiplicar la eficiencia del Estado.

El desarrollo que mostraron los CORPES se constituye en prueba fehaciente del papel llamado a ser desempeñado por los departamentos y sus oficinas de Planeación. En un comienzo, si bien la idea era buscar una mayor integración regional y vincular las regiones al nivel central, en cuanto a planeación, se carecía de una noción clara acerca de cómo se pondría en práctica y cuál sería el papel que desempeñarían. Sin embargo, su desenvolvimiento fue satisfactorio.

Al haberse nombrado como representantes del Presidente a Ministros del Despacho en general oriundos de la región de cada CORPES, se creó una instancia alta en el orden nacional, cercana a cada una de las regiones. Así, se abrió un canal de comunicación entre la Nación y los departamentos, que nunca había existido en el pasado. Al percibir los Gobernadores la trascendencia de este hecho, comenzó a

evidenciarse la importancia política de su papel como representantes del Gobierno Nacional en la región y de la necesidad de contar con mecanismos para responder a este nuevo reto.

De ahí que comenzaran a fortalecerse y a utilizarse como instrumento de apoyo a las oficinas de Planeación Departamental que, hasta la fecha, con escasas excepciones, o no existían o simplemente eran utilizadas como cuota burocrática. Con ese fortalecimiento se creó un interlocutor técnico autorizado para dialogar con la Nación.

Por otra parte, se logró que los CORPES, en lugar de dedicarse a atomizar los recursos en pequeños proyectos financiados con cargo a rentas propias, orientaran su acción hacia el establecimiento de las bases técnicas y administrativas que permitieran estructurar la planificación territorial, con miras a influir sobre las decisiones de inversión del orden nacional.

A los departamentos les correspondió aprobar los planes de inversión de los municipios; coordinar las instituciones públicas que operan en su territorio; elaborar planes de desarrollo departamentales; concertar acuerdos con otros departamentos, en el marco de los Consejos Regionales de Planificación, estimular la asociación de municipios o los agrupamientos regionales, para lo cual se les facultó el crear y orientar los Fondos de Inversión Departamentales.

Capítulo XIII

LA APERTURA Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS RUDOLF HOMMES

INTRODUCCIÓN

El período comprendido entre 1990 y 1994 fue una época de profundas reformas a la estructura económica colombiana. Las transformaciones realizadas durante el cuatrienio de la administración de César Gaviria abarcaron los sectores claves de la actividad económica privada y pública, y tuvieron consecuencias políticas que todavía no se han desarrollado plenamente. Las acciones conducentes a las reformas se llevaron a cabo por medio de iniciativas legislativas, cambios constitucionales, decisiones políticas y actos administrativos que cambiaron las reglas del juego del que hacer económico y significaron una profunda ruptura con las tradiciones, convenciones e instituciones económicas del pasado. El objetivo de estas reformas fue instaurar un modelo de economía abierta, competitiva, con mayor equidad y oportunidades para los colombianos, creando las bases para que también se llevara a cabo una transformación política. En su discurso de posesión, César Gaviria había anunciado que transformaría la economía e iniciaría una verdadera revolución productiva, la internacionalización de la economía y la reforma del Estado. Pero se quedó corto en sus anuncios, porque las reformas que se llevaron a cabo tuvieron una dimensión y un alcance mucho mayor del que se había previsto a mediados de 1990.

Las reformas de la administración Gaviria se pueden clasificar en cinco grandes grupos: 1. Aquellas dirigidas a liberalizar los mercados de bienes, trabajo y capitales, a las que se ha dado el nombre de Apertura Económica, y que básicamente consistieron en la liberación del comercio internacional, la reforma laboral, la reforma

cambiaría, la reforma financiera y el nuevo régimen de inversión extranjera. 2. Las que reformaron instituciones para transformar la administración macroeconómica del país, que fueron básicamente la reforma del Banco de la República y la del régimen de políticas fiscal, incluyendo las reglas que rigen el endeudamiento público. 3. Las que se orientaron a modificar las instituciones de salud y seguridad social para ampliar la cobertura y asegurar el acceso del quintil de más bajo ingreso a los servicios básicos y a los de salud, que abarcaron la reforma del régimen de seguridad social, la introducción de novedosos esquemas de provisión de los servicios de salud y el énfasis presupuestal en la financiación de servicios básicos de educación, agua potable y alcantarillado. 4. Las reformas administrativas de numerosas entidades públicas, las privatizaciones y los cambios regulatorios que se llevaron a cabo para hacer más eficiente la administración pública, para permitir el ingreso del sector privado a la prestación de servicios públicos y para liberar actividades capturadas por el Estado, y desarrolladas en forma ineficiente, con altos costos fiscales. 5. Las encaminadas a promover una mayor participación ciudadana en la asignación de los recursos del Estado —el proceso de descentralización administrativa y financiera del Estado colombiano— que silenciosamente han realizado una verdadera revolución política y social en muchas regiones del país.

Aunque este trabajo contiene una somera descripción de las principales reformas y de sus alcances, su propósito no es describir y analizar las reformas en forma detallada, sino dar una visión de conjunto del contexto histórico, intelectual y político en el cual se llevaron a cabo y fueron posibles. También se analizan las consecuencias políticas y económicas de las mismas, el marco teórico que mejor se presta para interpretarlas y las lecciones aprendidas en los años transcurridos desde que se inició el proceso de reforma en 1989. De estas lecciones se derivan recomendaciones de reforma institucional que son complementarias a la apertura y que son parte de la agenda futura de cambio. Para conocer en gran detalle, con lujo de datos y descripciones el carácter de las medidas, políticas y cambios institucionales que acompañaron a la apertura, se recomienda la lectura del balance económico de la administración Gaviria publicado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (Hommes, Montenegro y Roda, 1994).

El programa económico que se sustentó en las reformas buscaba crear estímulos a la actividad económica y a la inversión privada y beneficios sociales para los grupos más pobres. Estas reformas incluyeron el establecimiento de una estructura comercial favorable a las exportaciones, una reforma impositiva encaminada a reducir la dependencia del gobierno de impuestos al comercio exterior, una reforma

financiera bursátil y aseguradora dirigida a aumentar la competitividad del sistema, una reforma laboral orientada a aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, la autonomía del Banco de la República, la recomposición del presupuesto para darle prioridad al gasto en educación, salud y servicios básicos, y para fortalecer al sector judicial y a la fuerza pública. Inicialmente, el Congreso rechazó la reforma del sistema de seguridad social y de salud, que no se logró sino hasta el final del período, y no pudieron usufructuarse durante los cuatro años de la administración Gaviria. Esto fue lamentable, puesto que las dos reformas de seguridad social y de salud conformaban la espina dorsal del programa social de dicha administración, junto con la descentralización y la reforma del sistema educativo, que fue sabotada por Fecode con la aquiescencia del ministro Carlos Holmes Trujillo

POLÍTICAS QUE PRODUCEN CRECIMIENTO

Las siguientes políticas están asociadas con un incremento de un punto porcentual en el ingreso per cápita:

Incremento del nivel de escolaridad de la fuerza laboral de	1.2 años
Reducción en la participación del crédito del Banco Central	28 puntos porcentuales
Incremento de la inversión en transporte y comunicaciones de	1.7% del PIB
Una caída de la inflación de	26 puntos porcentuales
Una reducción (aumento) del déficit (superávit) del sector público de	4.3% del PIB

FUENTE: Easterly y Levine, *New View of Economic Growth*, 1993.

Antecedentes históricos: Similitudes y diferencias

La anterior experiencia colombiana con un modelo económico liberal se remonta a la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), cuando se inició un proceso de reformas económicas e institucionales liderado por el ministro Florentino González. El modelo que surgió y las ideas que se impusieron entonces dieron la pauta para la filosofía económica dominante desde ese momento hasta que Núñez inició la contrarreforma en 1880.

Ese modelo fue derrotado y definitivamente sepultado por el movimiento de la Regeneración a partir de 1886, cuando se adoptó una nueva Constitución. Como afirma David Bushnell, “A pesar de que esta Constitución fue enmendada

frecuentemente (y de algunos cambios notables que se le hicieron en 1936), en la mayoría de sus ideas fundamentales el acuerdo político-religioso de Núñez se mantuvo vigente (aun después de haberse terminado la hegemonía conservadora), hasta el final del siglo XX, y el papel del Estado se expandió mucho más allá de lo que él hubiera soñado”, especialmente en manos de los liberales. El experimento liberal del siglo XIX ha sido muy criticado por propios y extraños. En particular, porque debilitó al Estado, porque el enfrentamiento que creó entre éste y la Iglesia católica le quitó grados de libertad al gobierno para consolidar otras reformas y porque se perdió el control del orden público. Esto último fue lo que probablemente hizo fracasar el modelo.

En lo económico se ha dicho que la apertura de esa época, que no fue ni mucho menos a ultranza, y el coqueteo con las doctrinas del *laissez faire* le hicieron mucho daño a la economía. Sin embargo, algunos escritores han expresado dudas sobre esta conclusión. Por ejemplo, José Antonio Ocampo piensa que la pobreza y la fragmentación del mercado doméstico difícilmente hubieran sostenido el desarrollo económico en una economía cerrada autosuficiente. David Bushnell argumenta que quienes critican el modelo no han podido demostrar que “Colombia tenía una alternativa factible, aparte de la hipotética opción de haber continuado con el estancamiento. Adicionalmente, las políticas adoptadas le dieron estímulo al desarrollo de la infraestructura (bancos, ferrocarriles y cosas parecidas) que después benefició a un espectro más amplio de la población, al tiempo que la expansión del comercio internacional suministró la acumulación de capital que más tarde vendría a financiar la industrialización de principios de este siglo”.

Si se trata de comparar el modelo liberal del siglo pasado con el experimento liberal que se inició en 1990, con el proceso de la apertura y con el revolcón político que dio lugar a la sepultura de la Constitución de 1886, la principal diferencia está en el enfoque ideológico. Los liberales de la segunda mitad del siglo XIX eran doctrinarios y anticlericales, sus políticas y sus decisiones estaban motivadas por sus creencias, por la filosofía que estaba de moda y por su ideología. Tal vez por esas razones no fueron capaces de diseñar y establecer un Estado que pudiera resolver los problemas políticos y sociales del momento, ni tuvieron la capacidad de imponer el orden público en la nación. Los liberales del “revolcón” estaban más motivados por razones prácticas que por cualquier otro estímulo.

Antes de ellos hubo otros que habían intentado lo mismo sin éxito. Durante los primeros meses del gobierno de Carlos Lleras, se trató de hacer una breve apertura

que no fue viable. Durante la administración de Alfonso López Michelsen, Rodrigo Botero y Miguel Urrutia lideraron un proceso de liberación financiera e intentaron abrir un poco la economía al comercio internacional, pero el gobierno tuvo que desistir de su intento, ante la oposición feroz de los industriales, liderados por la Andi y por quinta columnistas dentro del mismo gobierno, destacándose entre ellos Antonio Urdinola, desde la dirección del Incomex. Más tarde, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala hubo un nuevo intento, liderado esta vez por Jaime García Parra y Eduardo Wiesner. Sin embargo, nuevamente la oposición de los gremios de la producción y la política macroeconómica dieron al traste con el intento.

De estas dos experiencias quedó la enseñanza, se aprendió de los errores y, lo más importante, el sector privado quedó avisado de que tarde o temprano vendría una apertura. Cuando el gobierno Barco inició nuevamente una tímida apertura, la ministra de Desarrollo, María Mercedes de Martínez, hizo un gran esfuerzo para obtener el apoyo de los industriales y diseñó un sistema de apertura comercial que tenía muchos defectos, pero que no asustaba a nadie. Con ello obtuvo el respaldo gremial para un programa de desgravación lento y para sacar muy gradualmente de la licencia previa un largo catálogo de ítems arancelarios, según complicadas estructuras preparadas cuidadosamente por Luis Jorge Garay y un equipo de taxonomistas del Incomex.

Después de esta modesta apertura, a finales de 1990, más del 43% del universo arancelario estaba todavía en la lista de licencia previa o en la de prohibida importación, y los aranceles permanecían en niveles elevadísimos (los bienes de consumo tenían un arancel promedio del 53%, los intermedios del 35% y los de capital del 34%) y existía una sobretasa a las exportaciones que elevaba aún más el arancel efectivo. La tasa de protección efectiva era del 67% en promedio y del 109% para los bienes de consumo. Pero esta tímida apertura de Barco y los fallidos esfuerzos anteriores facilitaron la apertura de 1990-1991, porque se encontró apoyo en el sector privado y porque éste ya estaba preparado para ella, puesto que había visto la escritura en la pared.

Las ideologías foráneas: ¿Tuvieron algo que ver?

Después de la crisis mexicana de 1994-1995, tras la experiencia brasileña con la revaluación del real, y en vista de las grandes dificultades que sufrió la economía argentina por el “efecto Tequila”, se ha creado un ambiente intelectual desfavorable

a las reformas económicas que se llevaron a cabo en el continente desde el final de la década de los ochenta. En particular, muchas baterías se han enfocado en contra del llamado Consenso de Washington, al que se tilda de haber sido una receta insuficiente, en el mejor de los casos, y hasta nociva para el crecimiento y para la equidad.

En realidad, el consenso de Washington no fue sino una lista de las diez reformas económicas que podrían adoptar los países de América Latina y que en opinión de John Williamson, un distinguido economista del Institute for International Economics, constituían una agenda de reforma aceptable para el establecimiento de Washington, es decir, las instituciones multilaterales, los departamentos de Estado y del Tesoro de los Estados Unidos y los principales economistas de los centros de estudio de esa capital (Williamson, 1990). La lista se hizo a partir de contribuciones de economistas independientes de los distintos países que llevaron a una conferencia en Washington su propia versión de las políticas que se estaban llevando a cabo en cada país y de la agenda de reformas que sería necesaria para salir de la crisis de entonces, que se derivaba de los efectos de la deuda. Como las listas y los planteamientos sencillos cautivan a los políticos y a los burócratas, esta agenda de políticas se convirtió en la receta mínima de reforma de América Latina.

Esto no quiere decir que la mayoría de los países la haya adoptado expresamente, o a instancias de Washington. Es más, en la mayoría de los casos, buena parte del paquete de reformas ya estaba en marcha a finales de 1988 cuando se llevó a cabo la conferencia que dio lugar al consenso, y muchas de ellas habían sido consumadas cuando apareció el libro en 1990. De la misma manera _quizás porque las entidades multilaterales desean hacer una contribución intelectual útil_, cualquier intento nacional de mejorar las instituciones que se adelanta en la actualidad, aun si se inició hace varios años, en Washington se entiende como una “reforma de segunda generación”, encasillándola en una categoría de reformas popularizada por Moisés Naim, que figura hoy en día en la agenda de las instituciones multilaterales de crédito.

A principio de los años noventa, en los bancos multilaterales y en los círculos de economistas, se hablaba del consenso de Washington. El término se adoptó como resumen del tipo de reformas que se estaban llevando a cabo en el continente y que consistían, en su mayoría, de una liberación de los mercados de bienes y de los financieros, un ajuste fiscal, reformas impositivas, unificación y liberación del mercado cambiario, eliminación de barreras a la inversión extranjera, privatización,

desregulación y reformas al sistema legal para ampliar el concepto de protección de la propiedad a los bienes y servicios del mundo moderno, así como para hacer dicha protección accesible al sector informal. Como agenda mínima, este conjunto de políticas es compatible con el crecimiento pero no lo garantiza, y conlleva una modernización del aparato productivo y del sistema político.

Este tipo de cambios ha roto también los vínculos de la política económica con el pasado ideológico prevaleciente en América Latina, que defendía la sustitución de importaciones y la regulación excesiva. El consenso no incluía una agenda social y mucho menos una política de crecimiento. Esto se lo tuvieron que añadir los países por su cuenta.

En algunos países de América Latina se adoptó un modelo de crecimiento con política social; en otros, los tecnócratas se limitaron a los procesos de ajuste, a la liberación de mercados y a la privatización. En estos últimos países se hizo un esfuerzo relativamente modesto en política social; o ésta no se llevó a cabo con programas de erradicación de la pobreza, sino de alivio, muy contaminados por objetivos políticos, como fue el caso del programa de Solidaridad de México. En otros casos fracasaron las reformas porque no existía el respaldo y la estructura política para llevarlas a cabo, quizás porque el Estado beneficiario estaba demasiado entronizado en la sociedad para poder aplicar una reforma radical en forma acelerada, sin haberle creado primero una clientela. Ése fue el caso de Venezuela. En otros países se desmontó con éxito el viejo orden y se reemplazó por un modelo de Estado mucho más liberal y ortodoxo, como se ha observado en Perú y Argentina. Los resultados de este modelo han sido mixtos. Por una parte se le devolvió una vida económica y una esperanza a los países, pero por otra quedaron inmensos vacíos en la política social del Estado que aún no se han llenado. También se creó una duda justificada sobre la capacidad del modelo económico para generar un crecimiento económico sostenible, con una cierta armonía social.

Dentro de estos esquemas de reforma, tres países se han destacado por ser diferentes y los tres muestran buenos resultados en crecimiento económico: Chile se ha convertido en el modelo económico del continente con un paradigma de economía de mercado, combinado con una reestructuración radical del Estado y el fortalecimiento evidente de las instituciones encargadas de suministrar servicios básicos. Aunque al inicio de las reformas se cometieron todos los errores que posteriormente han cometido otros países, Chile tiene hoy resultados para mostrar

que son definitivamente un argumento a favor de las reformas y del esquema de mayor libertad en los mercados, con fortalecimiento institucional. Las exportaciones de Chile continúan creciendo, ha logrado dominar la inflación, el Estado funciona, la economía crece muy por encima del promedio de la región y se acerca al patrón de desempeño de las economías asiáticas. Por otra parte, y esto es quizás lo más importante, Chile ha aumentado su ahorro doméstico a niveles que permiten un desarrollo y un crecimiento autosostenido y que son muy superiores a los del resto del continente. También ha hecho innovaciones y ha progresado significativamente en el campo social.

El otro ejemplo diferente es Brasil. Se demoró más que los demás países de la región en poner en marcha las reformas económicas, no ha salido del todo del paradigma de Estado capitalista que lo distinguió durante muchos años y que dio lugar a su crecimiento durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, pero que ha venido en crisis desde los setenta. Desde finales de la administración pasada, ha venido aplicando algunas de las reformas del consenso de Washington con mucha cautela, inclusive dando marcha atrás frecuentemente; el ejecutivo ha procurado llevarlas a cabo en coordinación con el legislativo y buscando amplios consensos políticos. Estos consensos retardan la aplicación de las mismas y probablemente las distorsionan, pero crean un respaldo político que indudablemente les va a dar continuidad y permanencia. La lenta y cautelosa marcha de Brasil hacia una economía de mercado tampoco se distingue por contener una política social activa y expresa, pero sí parece mantener activos los elementos de una política de crecimiento del corte tradicional brasileño; esto es, con una fuerte intervención del Estado y buscando el ajuste fino de las políticas, calibrándolas para que no afecten intereses privados poderosos y para que no impidan el crecimiento.

El tercer país que ha elegido su propio rumbo ha sido Colombia. En nuestro país, las reformas económicas se llevaron a cabo en un ambiente muy diferente al de las otras economías de América Latina, porque no experimentaba una crisis económica y las reformas no se hicieron al amparo de ella. Por el contrario, en 1989 y 1990, cuando se iniciaron las reformas económicas y la liberación de los mercados, Colombia era el país de América Latina que más había crecido durante la década anterior —a década perdida de América Latina— y el país más estable de la región en términos de crecimiento e inflación.

La crisis que experimentaba Colombia en la alborada de las reformas era de otra naturaleza: la población colombiana vivía bajo el peligro del narcoterrorismo que bombardeaba a la población civil en forma aleatoria para hacer más efectivas sus amenazas y que desafiaba abiertamente la autoridad del gobierno. Por otra parte, la sociedad colombiana seguía inmersa en sus profundos conflictos internos, evidencia de los cuales era y es una guerrilla en expansión que data de 1960; amplias necesidades básicas insatisfechas, a pesar de casi dos décadas de mejorías monotónicas de la distribución del ingreso y de los indicadores de calidad de la vida; un ambiente de violencia y de impunidad generalizado, y un sistema político muy poco competitivo, dominado por el clientelismo y por el caciquismo regional.

En este ambiente, mal podía llevarse a cabo una reforma económica de corte estrictamente ortodoxo. Se requería desarrollar los instrumentos para hacer más fuerte al Estado, particularmente al sector de la justicia y al aparato de seguridad interna, crear instituciones para llevarle los servicios básicos al quintil más bajo de la población, imponer un modelo de crecimiento económico que llevara a la sociedad de niveles de crecimiento cercanos al 4% anual a niveles del 6% o 7% por año, y crear un sistema político más competitivo, con mayor participación ciudadana y, en consecuencia, más democrático. Ésta era una difícil tarea en una sociedad que no había experimentado un *shock* económico y que, por tanto, traía incólumes las coaliciones y los grupos de presión que sustentaban el modelo anterior.

¿Cómo se pudieron llevar a cabo reformas que cortaban de un tajo la tradición corporatista de manejo de la economía colombiana entre el sector privado y el gobierno, sin recurrir a medidas de emergencia y operando con el Congreso? En los últimos años han aparecido obras sobre el ambiente político en el que discurren los procesos de reforma económica. Se destacan en este tema el libro de Moisés Naim, *Paper Tigers and Minotaurs* (1993), que analiza por qué no tuvo éxito el programa de modernización económica de Venezuela, y el compendio de John Williamson sobre la economía política de las reformas, que se pregunta qué factores inciden sobre el éxito o el fracaso de las reformas en distintos países. Ambos libros llevan a concluir que la clave del éxito o del fracaso no son tanto éstas o aquellas políticas sino la capacidad política de los gobiernos de hacer aprobar y, lo más importante, hacer sobrevivir un buen paquete de medidas aptas para las circunstancias específicas de un país particular en un momento histórico determinado. El aspecto más interesante de las reformas colombianas es que desde un principio fueron concebidas dentro de un modelo que combinaba armónicamente los objetivos

de ajuste fiscal, liberalización de mercados, crecimiento y justicia social. Esto lleva a reflexionar sobre las consecuencias económicas y políticas de las reformas liberales, sobre el desarrollo político necesario para que sobrevivan los cambios y sobre las reformas que hace falta realizar, lo cual es el *leitmotiv* de este trabajo.

Reforma y ajuste, estilo colombiano

En 1950, Colombia era uno de los países más pobres del continente. El rápido crecimiento que experimentó en las décadas siguientes hizo posible que pasara al grupo de países de ingresos medios hacia el final de los años setenta, con progresos enormes en la distribución del ingreso, la educación y la salud. Este progreso social ha continuado, aun después del proceso de ajuste que se inició en 1984 y de las reformas económicas de corte liberal que se llevaron a cabo entre 1990 y 1994.

Colombia creció moderadamente durante los años ochenta. A pesar de ello, fue el país que más creció en América Latina en esa década y es uno de los pocos países que nunca ha tenido tasas de crecimiento negativas. Es más, ha sido la economía más estable de la región, en el sentido de haber mostrado la mayor constancia en términos de crecimiento, de tasa de cambio real y, lamentablemente, de inflación.

Aunque estos resultados eran buenos en comparación con los de la región, no eran satisfactorios internamente. El modelo económico de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones que venía operando desde los años sesenta empezó a flaquear cuando los colombianos se dieron cuenta de que tendrían que esperar cuarenta y cinco años para duplicar su ingreso, mientras que en los años setenta habían esperado hacerlo cada veinte años (García García, 1995). De estas inquietudes y porque la productividad principió a caer, se desarrolló un acuerdo entre los técnicos sobre la necesidad de abrir la economía que se extendió luego a algunos políticos progresistas. Este consenso ganó momento y se hizo más amplio al final de los ochenta, cuando varios economistas mostraron independientemente que la productividad total de los factores venía decreciendo continuamente. En los cincuenta y los sesenta, ella explicaba 8.5% del crecimiento económico total y 15% del crecimiento por trabajador, mientras que al final de los años ochenta su contribución era casi imperceptible (Hommes, Montenegro y Roda, 1994). Ello indujo a que en 1989 se iniciara un proceso de liberalización del comercio exterior que culminó con una amplísima apertura de la economía en 1991,

y fue la motivación económica que estuvo detrás de las múltiples reformas económicas y políticas que se llevaron a cabo al principio de esta década.

Lo que impulsó la apertura y las demás reformas no fue la falta de fe en el Estado ni el deseo de hacerlo más pequeño. La prueba más elocuente de ello fue que durante el período 1990-1994, el gobierno central creció mucho más de lo que había crecido en la historia reciente, y que el gasto social se aceleró, dando un salto sin precedentes. Lo que le dio ímpetu a las reformas y a la adopción del nuevo esquema liberal fue el estancamiento estructural que experimentaba la economía colombiana, y el deseo de cambio de las mayorías, especialmente de las juventudes colombianas.

Antecedentes políticos y económicos

Crecimiento y estabilidad. Las principales características de la economía colombiana han sido la estabilidad macroeconómica desde el final de los años sesenta, crecimiento moderado e ininterrumpido desde 1950, una inflación predecible, el crecimiento continuo de la cobertura de servicios básicos, la mejoría permanente de los indicadores sociales desde los años cincuenta y de la distribución del ingreso desde 1964. Esto, unido a la baja volatilidad de la tasa de inflación y de la de crecimiento económico, había dado lugar a una relativa estabilidad política, a pesar de la persistente violencia y de los brotes frecuentes de terrorismo.

Pese a la violencia, el país había tenido estabilidad política e institucional y había logrado mantener un alto nivel de consenso sobre su política económica. Tuvo la misma Constitución Política durante ciento cinco años y gobiernos democráticos durante ochenta y dos de los últimos ochenta y seis años. Durante el período 1958 a 1986, los dos partidos mayoritarios operaron como una coalición que les permitió monopolizar el poder y dividirse la burocracia. Este sistema persiste, de hecho, hasta nuestros días. En buena medida, esa estabilidad política ha sido facilitada por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico continuo y, hasta 1995, por la ausencia de populismo en la administración económica del país.

Resistencia al cambio. El círculo virtuoso de estabilidad política y estabilidad económica no fue completamente benéfico porque el acuerdo explícito de repartirse el poder que mantuvieron los dos partidos tradicionales limitó la competencia y suprimió las fuentes de divergencia política que no surgían del seno mismo de los partidos tradicionales. Este desalojo de la competencia fue una fuente de legitimidad

para el discurso político de la subversión. Además, al enquistarse los dos partidos principales en la burocracia estatal y en el poder, se fomentaron coaliciones con los grupos de interés económicos que hicieron que éstos se convirtieran eventualmente en la principal clientela del gobierno, porque la organización unitaria de los partidos se disipó y ellos se convirtieron en una confederación fragmentada de caciques políticos regionales, quienes también se apoyaban en la burocracia para asegurar fuentes financieras para sus proyectos clientelistas regionales y para mover las votaciones.

Este acomodamiento con los intereses económicos y con los barones políticos no se limitó a unos pocos grupos o individuos, aunque unos pocos pueden haber derivado la mayor parte de los beneficios, sino que se extendió a la mayoría de los políticos en el Congreso, al sector empresarial y al sector agropecuario. El sector privado se benefició de los generosos programas de crédito subsidiario del gobierno, de los demás subsidios directos e indirectos y por la protección contra las importaciones y la competencia externa. Los sindicatos que no estaban vinculados a la guerrilla participaron en esta alianza y obtuvieron premios y protección del gobierno.

El consenso que surgió de este acomodo tuvo consecuencias políticas y económicas que contribuyeron a la estabilidad económica pero inhibieron el cambio. También contribuyó a fomentar la corrupción y a aumentar el clientelismo, dio pie al relajamiento ético y a la complacencia que permitieron el posterior ingreso de la mafia a la política, y creó los antecedentes que han hecho posible que la guerrilla se apodere de los canales del clientelismo, dando lugar a un nuevo fenómeno de clientelismo armado, mediante el cual la guerrilla utiliza los mismos mecanismos para hacer política que utilizan los políticos tradicionales a través del Estado, y se apropia de los recursos públicos que se destinan a hacer política social y clientelismo. Como resultado, los dos partidos políticos mayoritarios perdieron casi toda su diferenciación y su influencia como instituciones, excepto por su carácter de federaciones de empresarios políticos que se unen cada cuatro años para elegir a un candidato presidencial.

Condiciones que antecedieron a las reformas. A principios de los años noventa, Colombia era una de las economías más protegidas del mundo; no tenía mecanismos para prevenir el abuso del poder económico o de mercado de los grandes conglomerados; carecía de los medios gubernamentales que se requieren para promover la competencia y tenía un sistema de control de precios que muy efectivamente impedía dicha competencia.

El Banco de la República era la fuente del crédito subsidiario que, financiado con el impuesto de inflación, fluía a través del sistema financiero para ser aprovechado por los empresarios que más activos tuvieran para ofrecer como garantía. En esa forma, el crédito de fomento servía principalmente para reforzar la distribución de riqueza existente, o para concentrarla más. Este sistema, al cual puede atribuírsele responsabilidad por las altas tasas de inflación, también fue la principal causa y uno de los culpables de que se marchitara el mercado de acciones en Colombia y nunca se lograra desarrollar un mercado de capitales. Dio lugar a represión financiera, porque el gobierno usaba al sistema financiero como fuente de financiación para sus programas de crédito concesional, o neutralizaba las actividades de fomento del banco central vía mayores encajes y una política monetaria más estricta.

Al sistema financiero también se le obligaba a financiar la vivienda de clase media y la de bajos ingresos. Estos créditos y el acceso a la educación universitaria fueron los principales medios de atracción de la clase media a la coalición de gobierno. El sistema de pensiones también fue una herramienta para atraer a la clase media. Como consecuencia de esto, la estructura de seguridad social que evolucionó fue bastante inequitativa e incapaz de proveer pensiones para los ancianos pobres.

Este acomodamiento político y económico había funcionado relativamente bien durante los años cincuenta y sesenta, aunque el modelo económico era bastante propenso a las crisis de balanza de pagos durante esos años. A partir de 1966, el modelo fue fortalecido por las exitosas reformas de la administración Lleras, particularmente por la adopción de la devaluación gradual y de una política explícita de promoción de exportaciones, que incluía subsidios a las exportaciones, la adopción de un régimen muy estricto, pero eventualmente inefectivo, de control de cambios, y la institucionalización de los controles a las importaciones basados en una estrategia de sustitución de importaciones. Estas reformas tuvieron un éxito inicial indiscutible, especialmente por su efectividad para evitar una crisis de balanza de pagos y porque le dieron el impulso inicial a las exportaciones menores que vendrían a hacer mucho más diversificada la economía colombiana y mucho más resistente a choques externos, una de las razones por las cuales Colombia muestra un envidiable récord de crecimiento estable.

Debido a este éxito inicial, dichas políticas se convirtieron en un tótem económico que era imposible reformar, a pesar de los esfuerzos y los deseos de las siguientes cuatro administraciones. No en vano vino a Colombia en 1987 un famoso economista norteamericano, invitado por el Banco de la República para celebrar

los veinte años del régimen de control de cambios, para ver qué tipo de país era el que celebraba con tanta pompa tamaño anacronismo.

Pero las reformas habían sido inicialmente muy benéficas, principalmente porque le comunicaron estabilidad a las cuentas externas y crearon reglas de juego predecibles. También facilitaron el entrenamiento de personal técnico y la formación de una burocracia en el Banco de la República y en el Incomex, bien versada sobre los mecanismos de comercio y los flujos de capital. Esta burocracia fue una fuente de fortaleza para esas instituciones. Por otra parte, el fortalecimiento de la función de planeación y de la administración tributaria durante los años de Lleras Restrepo fomentó la formación de tecnocracias en el Ministerio de Hacienda y en el Departamento Nacional de Planeación. Algo similar hubiera debido ocurrir con las instituciones de seguridad social y de mercadeo agropecuario que se crearon en ese gobierno. Sin embargo, ello jamás ocurrió, porque los ministerios que tuvieron a su cargo estas instituciones han sido más propensos a emplear fichas políticas de los jefes regionales de los dos partidos que los ministerios técnicos. Estos últimos han estado mucho más aislados de la codicia del patronato político y de las prácticas clientelistas de empleo.

El proceso de cambio desde 1990

Al final de los ochenta, Colombia pasaba por una difícil etapa de incertidumbre y de búsqueda de su identidad política. El país estaba sufriendo uno de los brotes más radicales de terrorismo y violencia política de su historia, debido al desafío abierto al gobierno que provenía del cartel de la droga de Medellín. Después de haber sufrido los asesinatos de tres candidatos presidenciales que estaban en contra de la maquinaria política dominante, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo, y en el ambiente que se creó después de los acuerdos de paz con los movimientos guerrilleros del M-19 y el EPL, el país se puso en plan de reforma.

Cuando el Congreso enterró en diciembre de 1989 la reforma constitucional que había propuesto la administración Barco, un grupo de estudiantes y de activistas organizaron un referendo—ni permitido ni previsto por la Constitución que estaba vigente—y distribuyeron la “séptima papeleta” en las elecciones de marzo de 1990, pidiendo la convocatoria de una asamblea constituyente. El gobierno de Barco tomó el paso atrevido y valeroso de pedirle al Consejo Electoral que contara estos votos y el electorado aprobó la iniciativa con cerca del 90% de los votos. “En una

decisión histórica basada en una novedosa expansión de la interpretación de la soberanía popular y de la política partidista, la Corte Suprema conceptuó positivamente sobre la constitucionalidad de la propuesta” (Gary Hoskin, 1995).

Después de un agitado período de discusión política durante los primeros meses del gobierno Gaviria, los colombianos volvieron a las urnas en diciembre de 1990 a votar por los delegados a la Asamblea Constituyente.

Este cuerpo se reunió regularmente durante el primer semestre de 1991 y promulgó la nueva Constitución en julio de ese año. A pesar de haber tenido una representación minoritaria en la Constituyente, el gobierno logró un cambio constitucional profundo que no trajo consigo descalabros económicos, incrementó las posibilidades para una participación política más amplia y abrió el camino para una mayor competencia política. Probablemente, las reformas económicas de la administración Gaviria no hubieran sido posibles en ausencia de esta sana insurrección política. La perspectiva de los cambios políticos que se preveían en la nueva Constitución debilitó a las coaliciones que defendían el statu quo económico y distrajeron su atención.

Montados sobre el entusiasmo del público con el cambio y el deseo del Congreso de demostrar tardíamente que también podía trabajar, la administración Gaviria aprovechó la ocasión y logró que se aprobara la mayoría de las reformas durante la última legislatura de 1990, mientras el país y los grupos. De presión estaban hechizados por la discusión y los eventos políticos que culminaron con las elecciones de diciembre de ese año. Aprovechar ese momento que pocos hubieran podido prever fue posible porque el equipo de Gaviria llegó al gobierno con los proyectos de reforma entre el bolsillo y los tenía listos para presentarlos al Congreso en septiembre de 1990. El efecto de distracción de la reforma política fue tal, que la mayoría de los grupos de presión se desentendieron casi por completo de los cambios legislativos que adelantaba el poder legislativo. Un ejemplo de esta distracción fue la sorpresa y el estupor que se produjo en el Comité Nacional de Cafeteros un jueves de diciembre de 1990, cuando se enteraron de que la comisión tercera del Senado había aprobado el día anterior una importante reforma del régimen del Fondo Nacional del Café, la primera en casi cincuenta años.

A partir de ese día, dos subgerentes de la Federación de Cafeteros permanecieron día y noche en el Congreso hasta que se aprobó la ley que reformó el

régimen cambiario (y el cafetero). Fue en medio de esa distracción generalizada que pasaron por el Capitolio las principales reformas legislativas del proceso de apertura.

Sin duda, estas políticas serán reformadas y contrarreformadas en años venideros; a algunas ya se les ha quitado el filo. Pero capturaron la imaginación del público colombiano, han sido financieramente viables, amistosas con la inversión privada, y han contribuido al crecimiento económico. Pero el mayor logro de las reformas liberales de 1990 y 1991 fue haber demostrado que Colombia tiene capacidad para cambiar radicalmente. Esto era impredecible hasta entonces. Nadie hubiera podido prever que instituciones tan rígidas como la Corte Suprema de Justicia se volvieran flexibles precisamente en el momento histórico cuando fueron llamadas a serlo para facilitar el cambio.

Cambio de modelo

Éstos fueron los antecedentes de las reformas del año 1990. Su origen fue netamente democrático, no fueron concebidas aisladamente por una tecnocracia como sucedió en Venezuela, en México y Argentina, sino que fueron votadas en el Congreso después de una amplísima discusión y sufrieron profundos cambios durante ese proceso. Sin embargo, la vieja guardia del partido liberal y buena parte de la izquierda han tratado insistentemente de desacreditarlas, tal vez porque con ellas se derrumbó parte del edificio de sueños que ellos habían construido en los años sesenta; o porque nadie les consultó los cambios cuando éstos ocurrieron. Esta vieja guardia aduce que las reformas no tuvieron corazón, que se originaron en el pensamiento político neoliberal, y que por lo tanto son más bien fruto de una ideología de derecha que de un modo de pensar progresista. Lo que casi nunca se discute es que el esquema económico preexistente facilitaba la permanencia de mecanismos que generaban cuasirentas para los grupos económicos más poderosos y sostenía un sistema político que contenía el germen de la corrupción que sufre y está tratando de extirpar Colombia. El esquema de gobernabilidad prevaleciente en la sociedad colombiana anterior a las reformas consistía principalmente en una alianza entre poderosos, protocolizada por un Estado débil pero con una burocracia de tamaño significativo, sin mucha autonomía, sobre la cual podían ejercer su poder de veto los intereses económicos y los jefes políticos. La base política que le otorgaba sustento democrático a esta coalición se apoyaba principalmente en la clase media y en la capacidad de los políticos de atraer, por medios

clientelistas, votos de personas de bajos ingresos que buscaban mejorar su acceso a servicios públicos y satisfacer sus necesidades básicas. Los elementos de conflicto de esta sociedad surgían de los grupos marginados de la coalición, de los subversivos y del crimen organizado.

Este equilibrio político basado en el intercambio de favores por apoyo y votos se debilitó temporalmente con las reformas políticas de 1990-1991. Al liberalizar los mercados, desmontar el crédito de fomento y desregular el comercio exterior, el gobierno central perdió gran parte de su capacidad de hacerle favores al sector privado. La eliminación de los auxilios parlamentarios y, sobre todo, la descentralización le quitaron al gobierno central posibilidades para adquirir la lealtad de los políticos tradicionales a través del presupuesto nacional, cambiando las reglas de juego de la gobernabilidad en Colombia. La licitación pública de las concesiones —como fue el caso de la adjudicación de las licencias para telefonía celular— estableció nuevas reglas de juego para el sector privado y lo distanció del gobierno, ya que bajo este sistema las condiciones de la adjudicación pasaron de ser políticas a ser primordialmente económicas, generando en consecuencia mayores ingresos al presupuesto nacional, que es de todos los colombianos.

Este cambio fue ampliamente criticado porque los únicos que tuvieron acceso a la licencia de celular fueron los grandes capitales nacionales e internacionales que tuvieron recursos para licitar las licencias. La verdad fue que el gobierno renunció a la potestad que siempre había tenido de hacer ricos a dedo, y escogió más bien la posibilidad de obtener un precio comercial a cambio de la concesión de una renta. La reducción de la burocracia en varias instituciones, la privatización y la eliminación de subsidios también le restó al Estado grados de libertad en su trato con otros grupos de poder y con las clases populares, pues sacrificó fuentes de poder y medios de negociación dentro del esquema político preexistente de “dar y recibir”.

La apertura, la eliminación de controles y reglamentos, la modernización del Estado, así como la privatización de algunas entidades públicas le quitaron a la administración capacidad para otorgarles beneficios directos al sector privado, a los sindicatos y a la clase política. En consecuencia, el Estado perdió parcialmente la lealtad de estos grupos, ya que no pudo satisfacer sus aspiraciones de obtener privilegios. El anverso de esta moneda fue que el gobierno, por no contar más con dicha lealtad, tampoco tenía las mismas obligaciones con ellos que tenía en el pasado

y tuvo la oportunidad de ser mucho más independiente frente a sus presiones. Es una lástima que estos cambios tan radicales en la manera de hacer política hayan sido atenuados por los intentos de la administración que sucedió a Gaviria de reinstaurar las costumbres clientelistas del pasado. Con este paso atrás se perdió la oportunidad para crear un nuevo consenso político establecido sobre bases más transparentes. En ese esquema, el Estado, menos turbio y más especializado, podría haber adquirido mayores responsabilidades en la provisión y garantía de servicios sociales básicos como la salud y la educación, sujeto a las limitaciones impuestas por la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico y la estabilidad de la economía en el largo plazo. Y el sector privado, menos dependiente del Estado, tendría la principal responsabilidad de proveer empleo y mejorar el ingreso de las personas mediante aumentos continuos de la productividad.

Como la administración Samper escogió el camino de volver a establecer algunas de las relaciones de clientelismo y dependencia que existían en la Colombia anterior y fortalecer a la clase política tradicional, el impulso del cambio político que indujo al cambio de modelo económico ha disminuido considerablemente. Los empresarios han vuelto a malgastar su tiempo buscando prebendas del Estado, y los políticos volvieron a conectarse al presupuesto del gobierno central.

En todo caso, a pesar del retroceso, las consecuencias económicas del cambio de modelo siguen vigentes, porque afortunadamente las bases fundamentales de la reforma de 1990-1994 siguen en pie. Este nuevo ambiente económico ha inducido grandes cambios en el sector privado y en general en la economía.

Consecuencia para el sector privado

La reacción del sector privado a la apertura y a la integración comercial con Venezuela y el Ecuador ha sido generalmente favorable. La respuesta a la apertura ha sido principalmente adversa en el sector agropecuario, pero los industriales han respondido al desafío de un mercado ampliado con competencia internacional y aumentaron en años pasados su inversión en planta y equipo en forma significativa, superando con creces en los años 1992 a 1995 el crecimiento de la inversión privada en el período 1986-1988, que había sido la época de oro de la década pasada, y alcanzando en 1993 la misma tasa de crecimiento de la inversión privada que se había observado en 1978, la más elevada de los catorce años anteriores. La participación de la inversión privada en el Producto Interno Bruto había venido cayendo desde 1988 y llegó a su nivel más bajo en 1991, de donde se recuperó

rápida en los años posteriores para venir a detenerse nuevamente en 1996, como consecuencia de la incertidumbre política. Por otra parte, la industria ha podido aumentar su productividad año tras año, a partir de 1991, y ha modernizado considerablemente su estructura productiva y sus procesos.

Las consecuencias de la apertura sobre la estructura de mercado de los sectores productivos no es clara todavía. Por una parte, aún no ha tenido lugar un reajuste radical de los mercados, aunque ya se comienza a vislumbrar que la economía global está ingresando y va a producir profundos cambios. La inversión extranjera en el sector energético, nueva inversión en el sector de cementos y el interés del capital extranjero de penetrar con fuerza en el sector financiero hacen presagiar que las cosas van a cambiar radicalmente en un futuro muy cercano. Que ello se haya demorado ha sido benéfico para el sector privado preexistente, porque le ha dado tiempo de fortalecerse. Debe notarse que como resultado de la apertura no ha habido quiebras significativas ni se ha apreciado un cambio radical en las tendencias de cierre de fábricas o de empresas. Lo que sí se ha notado han sido cambios en los procesos productivos, buscando mayor productividad y un aumento significativo de la productividad de la mano de obra, que se ha hecho evidente por el crecimiento muy inferior de la generación de empleo del sector industrial en comparación con sus aumentos de producción.

La apertura también ha sacudido a los grandes grupos económicos. Por una parte, el ingreso de competidores al mercado nacional en sectores tradicionalmente protegidos ha incitado un nuevo comportamiento empresarial. Por otra, la mayor libertad económica ha permitido que algunos de ellos se expandan internacionalmente, buscando economías de escala y de alcance de su línea de productos básicos. El modelo anterior había limitado severamente la posibilidad de ampliación internacional de las actividades de estos grupos y había forzado, quizás en forma artificial, una diversificación interna. Ello hacía que el tamaño de las empresas estuviera limitado por el tamaño del mercado interno, lo que no permitía que adquirieran talla para competir internacionalmente. Ahora pueden expandirse a nivel mundial y de hecho lo están haciendo. Tanto la incursión de nuevas compañías globales en los mercados domésticos como la expansión de compañías colombianas a mercados externos van a cambiar la forma de hacer negocios.

Estas empresas no podrán depender del gobierno para que las asegure implícitamente contra riesgos de mercado ni para que les amortigüe los costos de

los ciclos económicos. La apertura da lugar a un nuevo tipo de empresarios, mucho menos dependientes del Estado, y a un nuevo tipo de empresas, más grandes, más internacionales. La apertura ha obligado a los empresarios colombianos a adaptar sus empresas para competir por posiciones en los nuevos mercados que han abierto la privatización y la desregulación, han eliminado las prácticas de colusión que eran comunes en la situación anterior y le han dado feliz término a los pactos de caballeros entre grandes grupos que hacían innecesaria la inversión en una economía sobreprotegida. En suma, las condiciones actuales del mercado colombiano son mucho más propicias que en el pasado a cambios en tecnología, a la introducción de innovaciones y a los aumentos de la productividad total de los factores.

Por supuesto que los efectos de las reformas se van suavizando con el tiempo. Se imponen nuevas políticas proteccionistas tales como la utilización de precios de referencia, las agencias certificadoras de exportaciones, las prácticas *antidumping*, la utilización de cláusulas de salvaguardia de los acuerdos internacionales, o la exigencia de certificados de autoridades del exterior que terminan por —socavar— el alcance inicial de la apertura comercial. Este deslizamiento hacia un mayor proteccionismo es un fenómeno natural que obedece a los sesgos del comportamiento colectivo en favor de la protección. Como los productores tienen mucho más que ganar individualmente del proteccionismo de lo que pierden individualmente los consumidores, las economías se deslizan naturalmente hacia un mayor proteccionismo. Por eso hace falta, cada dos o tres administraciones, que llegue al poder un equipo reformista que corrija la tendencia, para darle un nuevo impulso al sector privado.

El sector agropecuario

Los conflictos con el sector agropecuario, descritos en otro capítulo de esta obra, merecen un tratamiento muy detallado. El sector experimentó la competencia internacional por primera vez durante la administración Gaviria, pero la caída de los precios internacionales y el mal clima durante 1992 indujeron una severa crisis que obligó al gobierno a aumentarle la protección contra la competencia externa y dio lugar a que el Congreso reviviera los subsidios para la agricultura. Hoy en día es ya evidente que los subsidios no les llegaron a los campesinos sino a los agricultores tradicionales y que la nueva protección ha aislado de nuevo al campo colombiano del mercado internacional. A pesar de las buenas intenciones y del discurso ruralista de la administración 1994-1998, el problema del campo sigue vivo. A los políticos les queda fácil decir que fue la apertura la que causó el

problema. Lo cierto es que los problemas del campo van mucho más allá de la apertura y del efecto pasajero que tuvo en conjunción con la caída de los precios internacionales sobre la producción agropecuaria.

El diagnóstico realizado por Felipe Jaramillo, Hans Biswanger y otros en Fedesarrollo y en Econometría para la misión del Banco Mundial sobre el sector agropecuario sigue siendo válido:

1. Aunque el crecimiento del sector agropecuario entre 1950 y 1994 fue satisfactorio (3.5% anual), el empleo en el campo creció mucho menos (1 % anual) y muy por debajo del aumento de la población rural (1.5-2% por año).
2. Las políticas de fomento y el subsidio al crédito agropecuario incentivaron la utilización de maquinaria y no de mano de obra en el campo, e hicieron aumentar el precio de la tierra por encima de su valor económico en condiciones normales (con la ausencia de subsidios y prerrogativas especiales). Este fenómeno se acentúa porque los agricultores y ganaderos pagan muy pocos impuestos en comparación con el resto de la población. Por unidad de valor agregado, un agricultor colombiano paga la décima parte de lo que paga en impuestos un industrial. Asimismo, la inversión pública en el sector agropecuario ha favorecido principalmente a los grandes agricultores.
3. La mayor concentración de pobreza en Colombia existe en el sector rural, donde viven tres de cada cuatro pobres colombianos, quienes se concentran geográficamente en poblaciones rurales ubicadas en las mismas regiones donde la tierra cultivable de alta calidad está mal utilizada y con alta concentración de la propiedad. Este tipo de tierra de baja utilización representa casi el 50% de la mejor tierra del país
4. Mientras que la apreciación del peso tiene efectos muy negativos sobre el ingreso, el crecimiento y la inversión en el sector agropecuario, la mayor protección de la producción agropecuaria tiene muy poca influencia sobre el ingreso rural. El antídoto para las consecuencias de la apreciación del peso no es entonces una mayor protección, sino programas especiales de alivio a la pobreza rural.

Este diagnóstico hace pensar. Por una parte, pone en evidencia que las buenas intenciones que tienen los izquierdistas de la vieja guardia para con el campo dan lugar a políticas de fomento del sector que van en contravía de los intereses de

los pobres del sector, porque inducen formas de producción que desestiman el empleo rural e incentivan la concentración de la riqueza en el campo. Por otra parte, las políticas que van encaminadas a aumentar la protección y los subsidios para el sector comercial agropecuario, que generalmente son repartidos en proporción directa a la inversión existente y al valor de la tierra, no van a resolver el problema de pobreza, ni el de la mala utilización de las mejores tierras. Los subsidios van a presionar hacia arriba el precio de la tierra, cuando lo que se necesita es que caiga, e introducen tendencias indeseables en la distribución del ingreso.

La mayoría de estas políticas puede tener efectos negativos sobre el empleo rural y la pobreza en el campo. Pero no hay un programa coherente para resolver los principales problemas sociales del campo: que el 50% de la mejor tierra está subutilizada y en manos de unos pocos, y que la mayoría de los pobres del campo estén ubicados precisamente en esas mismas zonas. Estos pobres no tienen trabajo ni medios de acceso a la tierra. De espaldas a estos problemas, los políticos se dedican a promover subsidios que se reparten entre quienes ya tienen tierra y capital.

La reforma agraria nunca ha arrancado en Colombia, el Estado colombiano es ineficaz y no ha sido capaz de hacerla. No hay razón para pensar que va a ser capaz de hacerla ahora, a pesar de que ya existe un acuerdo de que esto es lo que se necesita para resolver los problemas sociales y de productividad del campo. En ausencia de esa posibilidad, hay que rescatar la fórmula de crear un impuesto especial a la propiedad por los municipios, una renta presuntiva sobre el valor comercial de los predios, que obligue a los propietarios a explotarlos adecuadamente o a venderlos, y que haga caer el precio de la tierra. Este impuesto lo tendría que recaudar el gobierno central, pero sería para los municipios. En ausencia de una reforma agraria, ésta sería una respuesta apropiada a los problemas del campo. No hay que olvidar que los países en desarrollo que han logrado una distribución equitativa de la tierra han despegado rápidamente y son los tigres del crecimiento.

Para concluir, aunque la apertura liberalizó el comercio de los bienes agropecuarios, lo que produjo una crisis del campo colombiano fue la caída de los precios internacionales y la apreciación del peso. Hicieron falta políticas de empleo rural que hubieran contrarrestado estos efectos en su impacto social. Pero, por otra parte, el problema estructural del campo colombiano proviene del fracaso de la reforma agraria y de un exceso de subsidios a la agricultura comercial, combinados con un desconocimiento prolongado de los problemas de la pobreza rural y, por tanto, de una falta de atención crónica a los mismos.

Pobreza y distribución del ingreso

Los sectores de izquierda le atribuyen al modelo de apertura comercial y a las reformas del principio de esta década el carácter de enemigos de los pobres, y sugieren que se revirtió una tendencia secular hacia la mayor distribución del ingreso a causa de los programas económicos liberales. La primera afirmación es falsa y la segunda es inexacta. El programa de gobierno de Gaviria no fue concebido exclusivamente como una reforma macroeconómica y del comercio exterior. Tuvo un importante componente social desde su inicio. El programa electoral de Gaviria contenía un programa social ambicioso y una concepción del papel del Estado que claramente difiere del esquema neoliberal en el que se le quiere encasillar. Por ejemplo, en el programa que presentó el equipo de Gaviria al Congreso Ideológico del Partido Liberal antes de definirse la candidatura de ese partido a las elecciones de 1990, se decía que la prioridad del gasto público debe ser restituirle al Estado colombiano su eficacia para gobernar, y que aunque se le daría prioridad a la reforma de la justicia, ello no significaba sacrificar los objetivos sociales del gasto. En el programa de gobierno, esta manera de pensar se reflejó en un aumento considerable del gasto público social y en una profunda reforma de la seguridad social y del sistema de salud.

Los resultados observados hasta la fecha sugieren que esta línea política ha dado resultados. El porcentaje de personas y de familias urbanas que viven bajo las líneas de pobreza e indigencia cayó sustancialmente en 1993 y 1994 frente a niveles relativamente estables de la línea de pobreza desde 1986. Las cifras del Departamento Nacional de Población indican una caída del porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza de niveles superiores al 40% entre 1986 y 1992 a niveles del orden de 30% a 32% entre 1993 y 1995. Durante el gobierno Gaviria aumentó la participación del trabajo en el valor agregado, cayó el desempleo y aumentaron los salarios reales en el sector industrial. Todos estos resultados son aparentemente contradictorios con el deterioro de las estadísticas de distribución del ingreso que se le atribuye a esa administración. Lo que aparentemente sucedió fue que la distribución del ingreso sufrió en 1991 y 1992 por el duro ajuste del salario mínimo y el ajuste de los salarios oficiales, pero se recuperó a partir de 1992 y recobró la tendencia a la baja en 1993 y los años posteriores. Ésta es una hipótesis plausible y consistente con lo que ocurrió con las cifras de pobreza, desempleo y salario real durante el cuatrienio (Londoño, 1996).

Trasfondo teórico de las reformas

El modelo de reforma económica que se ha aplicado en Colombia es bastante parecido al que sugiere la nueva literatura sobre crecimiento (para una buena reseña de esa literatura, ver Corbo, 1995) y no es una rígida aplicación del consenso de Washington, el cual se prestaría mejor al rótulo de reforma neoliberal que ha querido colgársele equivocadamente al proceso de apertura colombiana.

La literatura económica ha reconocido desde hace años la importancia económica de invertir en capital humano y cómo ese capital humano contribuye al crecimiento y al progreso técnico, los beneficios económicos que trae la educación y la nutrición, la buena influencia de la salud sobre la capacidad de aprender de las personas y el efecto de la educación sobre la distribución del ingreso. Las prioridades de un programa económico sostenible en el largo plazo deben contener esas enseñanzas.

Los ingredientes de ese modelo tendrían que ser los siguientes: la estabilidad macroeconómica, la distribución equitativa de los efectos del progreso, el desarrollo del capital humano, la ausencia de distorsiones graves de precios, el grado de apertura de la economía al comercio y a la tecnología moderna, la orientación de la economía a las exportaciones, la libertad de los mercados financieros, la flexibilidad del mercado laboral y los costos de capital competitivos con los del resto del mundo. Todas éstas son condiciones necesarias para que se den tasas de crecimiento superiores a las que se han experimentado en las últimas dos décadas. Por supuesto, para que se dé el crecimiento es indispensable que haya inversión productiva, tanto pública como privada, en capital físico y humano, y que se produzcan aumentos acelerados de la productividad, asociados con el cambio técnico. Veamos en forma sucinta cómo ha actuado Colombia en cada uno de estos frentes.

Estabilidad macroeconómica. La estabilidad macroeconómica se ha convertido en parte integral de la ética económica de la opinión pública colombiana. Los técnicos, los comentaristas y los políticos se ocupan más de ella que del crecimiento o de la distribución del ingreso. Se desarrollan verdaderas batallas de opinión sobre si el déficit fiscal debe ser del 2.0% o del 2.5% del PIB; los exportadores y los agricultores piden un menor déficit (aunque con mayores subsidios), los dos *lobbies* bancarios pronostican el fin del mundo si el gasto público sube mucho (y también si baja). En fin, Colombia es en cierta forma una nación de macroeconomistas.

Durante años se pensó equivocadamente que esta obsesión con la macroeconomía explicaba parcialmente por qué no crecía más la economía, ya que nadie premiaba el crecimiento y en cambio sí se le prestaba mucha atención a la estabilidad. Las investigaciones más recientes que se han realizado con datos de series de tiempo de cientos de países (Fisher, 1993) muestran que la ética económica colombiana estaba bien enfocada. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el crecimiento. Una economía con elevadas tasas de inflación, con déficit fiscales apreciables o con desequilibrios de balanza de pagos está condenada a crecer menos que una economía con menores tasas de inflación, en equilibrio fiscal y de balanza de pagos. El récord de Colombia, a partir de 1984, ha sido de relativa estabilidad macroeconómica, aunque todavía persiste un gran problema, puesto que la sociedad colombiana se acostumbró a niveles de inflación del orden del 20% anual, lo cual no puede ser consistente con la estabilidad macroeconómica en el largo plazo. La verdad es que la inflación debe ser inferior para que crezca más la economía y para no tener que malgastar esfuerzos económicos y fiscales para mantener la inflación alrededor del 20% anual. A partir de las estimaciones del profesor Stanley Fisher del FMI, se puede calcular que si la inflación en Colombia fuera del orden del 5-6 % anual, el crecimiento del ingreso per cápita podría ser superior en un punto porcentual. El problema es que los beneficios de hacer bajar la inflación rápidamente a esos niveles no compensan los costos de hacerlo, puesto que ellos equivaldrían a varios puntos del PIB en uno o dos años. Por ello, la disminución de la inflación debe ser gradual, para obtener el beneficio de largo plazo, sin incurrir en los costos de corto plazo. Algo similar sucede con el déficit fiscal. Si en lugar de un déficit del 2 % del PIB se tuviera equilibrio presupuestal, año tras año, el crecimiento del ingreso per cápita podría ser superior en medio punto porcentual. En este caso, el ajuste puede ser más rápido, porque es menos costoso y el beneficio más inmediato.

Otra política enfocada a la estabilidad que tiene impacto sobre el crecimiento ha sido el vuelco que se ha dado al Banco de la República, no sólo por haberlo hecho responsable de bajar la inflación año tras año, sino porque se desmanteló el sistema de crédito de fomento en el banco central. Este tipo de crédito, que generalmente beneficia a los más ricos, fue uno de los principales obstáculos para que se desarrollaran los mercados financieros y de capitales, y provocaba una batalla permanente para el acceso de los pequeños productores a los mercados de crédito. En efecto, utilizando los cálculos que permiten las estadísticas internacionales, se puede estimar que si el crédito del Banco de la República pasa del 25-30% del crédito total al 0%, el crecimiento anual del ingreso

per cápita podría ser superior en un punto (Easterly y Levine, 1993). El análisis empírico le ha dado la razón a la sabiduría convencional, ya que estos resultados no se conocían cuando la Asamblea Constituyente decidió sacar implícitamente al Banco de este negocio, cuando le prohibió financiar al sector privado.

Inversión en capital humano. El éxito de las economías asiáticas parece basarse en buena medida en su alto nivel de desarrollo del capital humano. A pesar de ello, en Colombia no se ha puesto todo el empeño requerido a esta área crítica para el crecimiento. Aunque es apreciable el progreso que puede mostrar en términos de educación, el esfuerzo ha sido insuficiente y todavía se debe hacer mucho más. Por ejemplo, la cobertura de escuelas secundarias es todavía del orden de 50 %, lo que quiere decir que se está desperdiciando cerca de la mitad de nuestro capital humano potencial, y los planes vigentes hacen prever que dicha cobertura no llegue al 100% sino en el año 2006. El problema es particularmente agudo. Cuando se analizan los datos sobre pobreza en Colombia, se puede concluir que existe un problema de diferencias en educación, agravado por el acceso desigual a los servicios públicos, al empleo y a la seguridad social.

En Colombia, donde el nivel de escolaridad promedio no llega a los seis años, los jefes de hogar de las familias pobres y sus cónyuges tienen cuatro años menos de escuela que los de las demás familias. Los niños de familias pobres tienen tasas de inasistencia cuatro veces mayores que el resto de los niños y los adolescentes pobres muestran tasas de inasistencia dos veces superiores a las de los demás adolescentes. También existen grandes diferencias en los niveles de capacitación de los jefes de los hogares pobres, comparados con el resto de la población.

Por otra parte, la calidad de la educación que recibe un niño parece estar directamente relacionada con el nivel de ingreso y/o el nivel de educación de los padres. Por todas estas razones, si se quiere atacar la desigualdad en la sociedad colombiana, el camino indicado es erradicar las grandes diferencias en educación que existen en la actualidad y que se autoperpetúan y mejorar la calidad, porque la educación que se da en Colombia no está capacitando a los estudiantes para entrenarse en ciencias básicas ni en matemáticas. Desde ahí principia la barrera para la adquisición de tecnología y el progreso científico de Colombia.

Todavía hace falta que el gobierno se dé cuenta de que si se concentra la política y el gasto social en educación y salud básica se evitan grandes desperdicios. Hay quienes piensan que la política social debe consistir en programas asistenciales que

sirvan como un paliativo. Éste es el camino equivocado. Tal tipo de programas se basa en transferencias de recursos que no afectan para nada la incapacidad de los pobres de cerrar la brecha de ingresos y son coyunturales, crean dependencias que se prestan para establecer relaciones de patronazgo entre los administradores de los programas, o sus padrinos políticos, y los beneficiarios. Como los sistemas de manejo de fondos con fines políticos son muy vulnerables a la corrupción o a la desviación de los recursos, al cabo de unos años se culmina con que “no se le enseñó a la gente a pescar y tampoco hubo con qué comprarle pescado”.

Por estas razones, el centro de una política social encaminada a romper con las desigualdades en el ingreso y a promover el crecimiento debe ser la educación. Como los estudios recientes de diversos países señalan que un aumento de 1.2 años en el grado de escolaridad promedio de una sociedad está asociado con un aumento de un punto completo en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita, quizás convenga ponerle el acelerador a esa tendencia, lo cual requeriría un cambio profundo en la estructura y organización del Ministerio de Educación, para que pase de ser un ministerio político a uno de carácter primordialmente técnico.

Claro que sin que ello implique descuidar la salud básica, porque el desarrollo del potencial humano requiere adecuados niveles de nutrición, desarrollo infantil y salud general que permitan que la gente opere a su nivel de capacidad. En el área de salud, gracias al impulso que le dio a ese sector la ley de seguridad social de 1993, ya se puede prever que se llegará a una cobertura aceptable de servicios de salud básica y agua potable a la vuelta de unos pocos años y a niveles adecuados en la primera década del siglo XXI. La reforma del sector salud puede ser una verdadera revolución que va a hacer posible por primera vez en la historia que los colombianos más pobres tengan acceso a los servicios básicos de salud. Hasta la fecha, la cobertura del sistema de salud ha aumentado de cero a 25% de la población en menos de tres años.

Distribución del ingreso. Los estudios recientes indican que existe una elevada correlación entre la tendencia de las economías a una mayor igualdad del ingreso y el crecimiento (ver, por ejemplo, Birdsall y Sabat, 1995). Colombia ha cumplido con este requisito y debe seguir cumpliéndolo. El progreso económico colombiano no ha sido de corte desarrollista. Los coeficientes de Gini que indican el grado de concentración del ingreso han caído en forma estable, excepto por un breve período de dos años, como ya se vio; y la relación entre el ingreso del quintil más alto de la distribución del ingreso al quintil más bajo ha experimentado una caída continua y apreciable desde 1978.

Distorsiones de precios. Uno de los factores que más inhibe el crecimiento es la existencia de distorsiones de precios, generalmente inducidas por la administración gubernamental de los mismos. Este tipo de distorsiones se ha eliminado en Colombia, aunque todavía existen residuos ejemplarizados por los precios subsidiados de los servicios públicos y los controles de los precios de la educación privada.

Apertura a la tecnología moderna. En 1990 y 1991, Colombia cambió su actitud ante el capital extranjero y la reglamentación del mismo, de tal manera que en la actualidad no existen barreras al ingreso del capital internacional. Por otra parte, después de muchos años de xenofobia generalizada en la Cancillería colombiana, finalmente fue posible expedir en 1993 y 1996 una reglamentación tímida que va a hacer posible un flujo reducido de inmigración de ciudadanos extranjeros.

Si el país hubiera mantenido las barreras infinitas que existían para impedir el ingreso de técnicos, profesionales y comerciantes extranjeros, se mantendría una efectiva barrera al progreso técnico y al desarrollo más acelerado del capital humano. No se debe olvidar que gran parte del desarrollo industrial y comercial de Colombia en este siglo se debe a inmigrantes que introdujeron al país conceptos universales como la cerveza, la aviación comercial, el nailon, el supermercado, el crédito de consumo y la mayor parte de la industria de bienes de consumo y de capital que existe en la actualidad.

El empujón exportador. Desde 1967 hasta 1991, Colombia mantuvo una activa política de fomento a la exportación basada en subsidios y privilegios para los exportadores. Esta política fue muy exitosa y se puede ver como un gran empujón exportador. Con ella se sentaron las bases para el crecimiento futuro de la economía. Sin embargo, dicha política no podía continuar indefinidamente, porque estaba basada en una economía cerrada caracterizada por un elevado sesgo antiexportador, se fundamentaba en prácticas de comercio internacional que hoy no son aceptadas y se financiaban con un sobrearancel.

En cumplimiento de estándares y prácticas internacionales se han tenido que desmontar los subsidios a las exportaciones, pero simultáneamente se ha disminuido de manera radical el sesgo que existía en contra de éstas. Las exportaciones menores colombianas representan casi el 50% del total de exportaciones y continúan creciendo satisfactoriamente.

Liberación financiera. Existen beneficios para el crecimiento que se derivan de la intervención limitada del gobierno en los niveles de tasas de interés y en los mercados financieros. En Colombia, varias administraciones han utilizado controles limitados a la tasa de interés para moderar el crecimiento de los márgenes de intermediación. Las veces que esto se ha hecho, la intervención ha resultado en un descenso de las tasas de interés. Por otra parte, la posibilidad de una nueva intervención actúa como inhibidor de posibles excesos por parte de las instituciones de crédito.

Otro factor que facilita el crecimiento es la libertad financiera. Se supone que un sector financiero bien desarrollado, en el que no compita el Banco de la República con crédito privilegiado, y un mercado de capitales vigoroso son factores que promueven el crecimiento. En estudios recientes (Easterly y Levine, 1993) se establece una alta correlación positiva entre la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de los pasivos financieros con el público, como proporción del PIB. En Colombia se han liberado los mercados financieros para fomentar la competencia y los pasivos financieros han crecido a tasas récord a partir de 1990.

Apertura al comercio y acceso a los mercados. Hoy en día hay consenso sobre la relación positiva que existe entre el crecimiento económico y la exposición de la producción nacional a la competencia internacional. Colombia todavía es una economía abierta, con un amplio acceso a los mercados internacionales. Posee una amplia red de acuerdos bilaterales. A pesar de los descalabros diplomáticos recientes, todavía recibe tratamientos preferenciales en Europa y los Estados Unidos, y tiene acceso a Venezuela, a Ecuador y al resto del Grupo Andino, pero ha quedado rezagada frente a Chile y al Mercosur.

Flexibilidad laboral. Los economistas internacionales se asombran de que en Colombia se hubiera concebido antes de la apertura comercial una reforma laboral encaminada a flexibilizar el mercado de trabajo como pieza fundamental del programa de modernización de la economía. Este ingrediente, que hoy se considera clave para el éxito de un programa económico orientado a acelerar el crecimiento, también fue esencial para prevenir el desempleo durante la reforma estructural de los últimos años. Como precursora que fue, Colombia se ha quedado atrás en esta materia y necesita mayores reformas al régimen laboral.

Costo del capital. El costo del capital cayó 60% en términos nominales entre 1989 y 1994, gracias a la reducción de las tasas de interés reales, a la rebaja de los

aranceles y a que el sistema tributario estaba positivamente sesgado en favor de la inversión. Estos cambios facilitaron la inversión privada que creció a tasas récord durante los años 1993 a 1995 (Hommes, Montenegro, Roda, 1994). Con las medidas económicas y la política de mayor protección que se ha adoptado desde entonces se vino abajo la inversión y subió el costo del capital.

Cambios en la productividad. Desde que comenzó la apertura, la productividad del trabajo industrial ha aumentado considerablemente, como lo muestran las encuestas periódicas del Ministerio de Desarrollo. También existen ya indicios preliminares que señalan que la productividad total de los factores está comenzando a crecer más aceleradamente que en el pasado.

Áreas negativas

De la anterior reseña queda claro que Colombia ha tomado la mayoría de las decisiones correctas en el sentido de orientar la economía hacia un crecimiento más acelerado y equitativo, y que las políticas han sido coherentes y favorables a ese mismo propósito. Subsisten todavía, sin embargo, unas áreas críticas que influyen negativamente sobre el crecimiento y que continúan siendo obstáculos para un progreso más acelerado:

La violencia. La doble peste del narcoterrorismo y la guerrilla son factores inhibitorios del crecimiento e impiden que mejore la calidad de vida de los colombianos, particularmente la de los más pobres. La inversión extranjera podría ser por lo menos el doble de la actual, si no existieran estos problemas, y la inversión privada doméstica podría ser un 20 % - 25% más alta. La violencia está costando varios puntos del crecimiento. Estimativos preliminares del CEDE en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes calculan que el costo económico de la violencia es por lo menos de dos puntos porcentuales. Esto implica que por ella estaríamos sacrificando duplicar el ingreso de los colombianos cada 36 años. Es por este motivo que el aumento del gasto en seguridad y justicia, los programas de empleo rural, los programas de inversión en servicios básicos, la lucha contra la extrema pobreza y todo el esfuerzo que se haga para obtener la paz y el orden son eficientes en términos económicos, si el gasto es efectivo, pues al aminorar la violencia se liberan inmediatamente fuerzas productivas en la economía y se atrae capital extranjero productivo.

Deficiencias en infraestructura. En el mundo académico se ha abierto paso la tesis de que el gasto en infraestructura no es inflacionario si la inversión es eficiente (Kessides, 1993). Por otra parte, la nueva literatura sobre crecimiento le da un lugar muy importante al desarrollo de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones como factor que acelera el crecimiento de la productividad de los factores y el de la economía. En Colombia ha sido excesivamente lento el desarrollo de la infraestructura, a tal punto que la ausencia de infraestructura adecuada le impone sobrecostos al comercio internacional colombiano del orden del 12 % de su valor, según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación. Hacia el futuro se debe promover un aumento significativo de la inversión pública y privada en infraestructura de transportes, telecomunicaciones y energía. Este énfasis, por sí solo, puede ser un poderoso factor de crecimiento futuro, pues se ha estimado que el crecimiento de la inversión en transporte y comunicaciones del orden de 1.7 % del PIB por año contribuye en un punto completo al crecimiento del ingreso per cápita.

Fortalecimiento institucional. Los salarios de policías, militares, jueces y maestros eran ridículamente bajos antes de 1990. Desde entonces se han hecho grandes esfuerzos para mejorar estos salarios y darle mayor prestancia a las profesiones vinculadas a la educación, la justicia y la preservación del orden público. La nueva composición del gasto público refleja esta preocupación sobre la necesidad de fortalecer las instituciones. Sin embargo, sin que tenga una profunda reforma en el esquema administrativo y en el sistema de incentivos de estas instituciones, es posible que el solo aumento de salario no tenga el impacto deseado y haya sido una transferencia improductiva, en su mayor parte.

Corrupción y desperdicio. La corrupción alimenta el clientelismo, inhibe la democracia, le impone al sistema productivo grandes costos y es una fuente de incertidumbre. Recientemente ha reaparecido en la literatura económica el tema de la corrupción y su impacto sobre el crecimiento económico (Mauro, 1995). También se vislumbra un renovado interés sobre el impacto en el crecimiento de los malos gobiernos. Estos estudios han encontrado que la corrupción afecta negativamente la eficiencia del Estado y que las dos, corrupción e ineficiencia, están negativamente correlacionadas con la inversión. Por otra parte, la ineficiencia y el desperdicio que propician los malos gobiernos afectan negativamente la efectividad de la inversión. Un programa económico sostenible debe contener una estrategia para erradicar la corrupción del sistema administrativo y del sistema político.

Capital físico, capital humano y valor agregado. En Hong Kong, la proporción de la población en edad de trabajar que tiene secundaria pasó del 27% en 1966 al 71% en 1991; en Corea pasó del 27% en 1966 al 75 % en 1990; y en Taiwan pasó de 26% en 1966 al 68% en 1990. “El crecimiento destacado del este asiático es primordialmente el resultado de incrementos de golpe de la producción, inducidos por el aumento de la participación laboral, en la relación de inversión al PIB y en los estándares educativos, así como en la transferencia de población del campo a sectores de alto valor agregado por trabajador”. (A. Young, 1995).

En Colombia todavía se mantiene una elevadísima proporción de nuestra población en edad de trabajar con niveles educativos supremamente bajos y las ciudades han atraído a los trabajadores del campo para ocuparlos principalmente en actividades de muy bajo valor agregado. Por otra parte, la relación de inversión al PIB no ha crecido significativamente sino que se ha mantenido relativamente estable. De esta comparación surgen factores que indican el rumbo de una política económica de crecimiento: hay que darle mucha importancia a la educación primaria y secundaria, y es necesario crear condiciones estables y de competencia para que aumente la inversión privada y la producción industrial. Esto requiere también fomentar instituciones congruentes con el ahorro.

También hay que evaluar las relaciones del sector privado con el Estado y el sistema político en términos de su contribución al desarrollo; y la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, para erradicar la corrupción y el desperdicio y para actuar con autonomía frente a los poderosos y los violentos.

DESCRIPCION DE LAS PRINCIPALES REFORMAS, 1990 – 1994

Reforma comercial. El elemento inicial, y quizás el más destacado del programa de reformas, fue la liberación del comercio internacional que principió en el último trimestre de 1990 y culminó en julio de 1992. Se abolieron las restricciones cuantitativas tales como la lista de productos en licencia previa, o de prohibida exportación, que conformaban la esencia del sistema existente de economía cerrada. Las tarifas del arancel se redujeron de un nivel superior al 40% a cerca del 13% en 1991 y un poco por encima del 11% en 1992. El número de niveles arancelarios se redujo de nueve en 1990, a cinco en 1991. Con la adopción del arancel externo común del Grupo Andino en 1992 se fijó finalmente en cuatro niveles.

Se creó el Ministerio de Comercio Exterior, se trató de eliminar el Incomex, pero esto no fue posible por la intervención del entonces ministro de Desarrollo, Ernesto Samper, y del ponente del proyecto de ley, Rodrigo Marín, quienes se aliaron para mantener vivo al instituto, a pesar de que sus funciones principales habían dejado de existir. Quedó con la tarea de prevenir y combatir prácticas desleales o restrictivas de comercio, y es el germen de los brotes posteriores de proteccionismo que se han dado y continuarán presentándose por presión de los subsectores productivos.

Durante el mismo período se fortaleció el Grupo Andino, se consolidó la unión aduanera con Venezuela y Ecuador, se estableció el Grupo de los Tres, con México y Venezuela, y se firmó un acuerdo de libre comercio (complementación económica) con Chile. También se obtuvo un tratamiento arancelario preferencial de la Unión Europea y del gobierno de los Estados Unidos. De esta forma, Colombia aumentó considerablemente su acceso comercial y cimentó sus reformas comerciales con tratados internacionales para comunicarle estabilidad al nuevo sistema.

Reforma laboral. La ley 50 de 1990 eliminó características del régimen anterior que lo hacía excesivamente oneroso para el patrón y que contribuía a crear un sesgo procapital en las formas de producción de la industria y el sector agropecuario. Se eliminó la retroactividad de las cesantías y se crearon los fondos de cesantías, que es lo que le garantiza al trabajador que efectivamente existen las mismas, se eliminó la pensión sanción, que obligaba a las empresas a asumir la jubilación de los empleados que despedía después de diez años de servicio y se eliminó la figura del reintegro forzoso para los trabajadores que todavía no habían cumplido más de diez años de servicio a 1 de enero de 1991. Asimismo, se redefinió el concepto de salario para que los bonos o primas especiales no se incluyan en él y se creó la posibilidad de que los trabajadores convengan un sistema de salario integral. Éstos fueron los principales cambios que trajo consigo la ley. Además, introdujo normas sobre unidad de empresa en beneficio de los trabajadores, reformó el régimen de licencia de maternidad, autorizó y reglamentó los contratos a término, incluyó normas novedosas sobre la organización y funcionamiento de los sindicatos e hizo más preciso el régimen de resolución de conflictos colectivos de trabajo. Por primera vez, esta ley hizo posible que las relaciones entre empleados y patronos se rigieran por reglas que tenían alguna relación con el mercado. Con anterioridad a ella, las normas laborales perseguían indiscriminadamente favorecer al trabajador ya contratado, introduciendo distorsiones en contra del trabajador desempleado.

En su momento, ésta fue una ley innovativa en América Latina. Muchos otros países la han estudiado y han adoptado legislaciones laborales mucho menos restrictivas, eliminando lo que por algunos años alcanzó a ser un factor atractivo para la inversión privada en Colombia.

Reforma cambiaria. Desde 1967, cuando fue expedido el decreto 444 de ese año, el régimen cambiario colombiano fue muy restrictivo y se parecía a los de las economías de la esfera soviética o a los de Francia e Italia en los años cincuenta. Como vino acompañado de un instrumento exitoso, la devaluación gradual, y formó parte de un paquete también exitoso de políticas que introdujo la administración Lleras Restrepo como respuesta a una crisis de balanza de pagos, el régimen de control de cambios de esa administración se había convertido en un tótem social, prácticamente intocable, a pesar de que la mayoría de los colombianos lo violaba casi diariamente y de que había dejado de ser una herramienta útil para enfrentar los problemas económicos de los años ochenta y noventa. Se convirtió más en un instrumento de intervención sectorial y no macroeconómico y, con el tiempo, en una mera formalidad, con escaso o nulo cumplimiento por parte del público.

Este sistema se dismanteló finalmente, a pesar de la clara oposición de las directivas del Banco de la República, con la expedición de la ley 9 de 1991 y la resolución 57 de 1991 de la Junta Monetaria. Estas medidas fueron muy influenciadas por la administración del banco y, por tanto, contenían muchas imperfecciones que fueron corregidas parcialmente por la resolución 21 de 1993 de la Junta Directiva del Banco de la República.

En general, lo que se logró fue permitirles a los colombianos mantener activos en moneda extranjera y en el exterior, descentralizar el régimen de control de cambios con la creación de un mercado libre, modernizar los aspectos reglamentarios del régimen de cambios y eliminar la maraña de cupos y limitaciones que existían. Se ampliaron los mecanismos para el movimiento de capitales entre Colombia y el exterior y se aumentó el número de instituciones que podrían intervenir en el mercado cambiario. El resultado final fue que, por primera vez en muchos años, el mercado ha podido desempeñar un papel importante en la fijación del precio de la divisa.

Reforma del sistema financiero. El gobierno quiso llevar a cabo una profunda reforma del sistema financiero que permitiera el libre ingreso de capital extranjero al sector financiero, que eliminara el sistema que se conocía como “banca especializada”, que permitía la existencia de instituciones de muy pequeño tamaño

explotando nichos de mercado en forma monopolística, con la protección del Banco de la República, que era el sistema que existía. El objetivo fue crear un sistema de multibanca abierto a la competencia internacional, que indujera a un rápido proceso de consolidación institucional del sector y lo hiciera más competitivo. Contra este objetivo conspiraron el conservadurismo del entonces gerente del Banco de la República, Francisco Ortega, quien defendía por todos los medios a su alcance la preservación de la banca especializada, y el gradualismo del entonces superintendente bancario, Nestor Humberto Martínez, quien defendía una reforma paso a paso, abrir lentamente el sector a la competencia y posibilitar gradualmente la multibanca, a través de entidades especializadas. El engendro resultante consistía en que cada institución financiera podía ser dueña de otras que competían en los distintos nichos del mercado, dando lugar a una multibanca de hecho, pero sin llegar a permitirla (ley 45 de 1990). Como esto significaba un avance sobre el sistema preexistente, y con el convencimiento de que las reformas, cuando se echan a andar, contienen su propia dinámica, el gobierno apoyó estos cambios con entusiasmo y los complementó con medidas encaminadas a reducir y eliminar la mayoría de las inversiones forzosas y del encaje que pudo eliminar (Hommes, Montenegro, Roda, 1994). También se logró permitir la inversión extranjera en bancos colombianos y se establecieron reglas claras para la creación de instituciones financieras, disminuyendo de esta manera el exceso de libertad que tenía la Superintendencia Bancaria para impedir el ingreso de nuevos jugadores en el mercado financiero. Una ley posterior (ley 35 de 1993) eliminó varios de los nichos de especialización que aún contenía la ley anterior, aumentando las posibilidades de hacer multibanca y de competir en el mercado financiero. Delimitó los instrumentos de intervención del Estado en el sector, estableció el marco de referencia para la acción de las entidades de inspección y vigilancia y fortaleció institucionalmente a la Superintendencia Bancaria, así como al mercado bursátil y asegurador. También fijó reglas para la privatización de los bancos estatales, de acuerdo con las nuevas normas constitucionales vigentes.

A pesar de los esfuerzos legislativos que se llevaron a cabo para aumentar la competencia en el sector, la excesiva protección externa que le ha dado el Banco de la República no ha permitido que esta competencia se materialice en mejor servicio y menores márgenes. Sin lugar a dudas, el sector bancario continúa siendo el más protegido en Colombia, como lo demuestra su récord de crecimiento, utilidades y elevados márgenes durante los años noventa.

Política de inversión extranjera. El régimen de inversión extranjera que existía en Colombia antes de la reforma era de rechazo a este tipo de inversión. No se permitía que las bancas extranjeras tuvieran subsidiarias en el país, con 100% de propiedad del banco internacional, se excluía a las empresas extranjeras que operaban en el país de muchos de los privilegios que se les otorgaban a las nacionales en el Pacto Andino, se obligaba a las empresas extranjeras a buscar socios colombianos y a volverse mixtas, se prohibía la inversión extranjera donde los burócratas no lo consideraran necesario, o donde competía con empresas nacionales, se limitaba su acceso al crédito interno y se les sometía a un restrictivo régimen de remesas de capital. Con la ley 9 de 1991 se establecieron principios que permitieron transformar radicalmente este régimen: Se estableció el principio de igualdad entre empresas extranjeras y nacionales en cuanto a tratamiento y oportunidades, se estableció que la inversión extranjera es bienvenida a todos los sectores de la economía y que no requeriría un procedimiento de autorización previo. Además, permitió el acceso de estas empresas al crédito y se liberalizó radicalmente su régimen en varias sesiones del Conpes.

El gobierno también se preocupó por crearles mecanismos de protección a los inversionistas extranjeros, propiciando acuerdos bilaterales de inversión con otros países, adhiriendo a los mecanismos multilaterales de seguro contra riesgos no comerciales, y procuró establecer la posibilidad de someter a un centro internacional de arbitraje los conflictos relativos a la inversión extranjera. Se facilitó la inversión extranjera en Colombia y se crearon instituciones para promoverla (COINVERTIR, por ejemplo). También se liberalizó el régimen de inversión colombiana en el exterior, para permitirle a las empresas nacionales aprovechar sus economías de escala y de alcance y para facilitar las operaciones de los exportadores colombianos en el exterior.

Seguridad social. Después de más de tres años de discusiones, el gobierno logró finalmente que el Congreso aprobara una ley de seguridad social y de salud en 1993. Esta ley difería mucho del proyecto que había preparado la administración para presentarlo al Congreso en 1990, que habría transformado completamente el sistema de seguridad social y de salud en Colombia. La ley 100 de diciembre de 1993, en la cual quedó plasmada la reforma, implicó esencialmente un aumento sustancial de las contribuciones del sector privado y de los trabajadores, la reducción de algunos de los beneficios netos para pensionados que existían en el sistema anterior y una sustitución gradual del sistema solidario existente por un sistema dual en el cual los empleados tienen la opción de escoger entre fondos privados de

capitalización o un programa solidario conducido por el Estado. Esta opción dual es muy diferente al sistema único de capitalización privada que le había propuesto el gobierno al Congreso, pero también del sistema solidario preexistente. Lo que obtuvieron los colombianos fue un compromiso entre dos puntos de vista muy fuertes que no pudieron reconciliarse. Es entonces una solución transitoria que tendrá que definirse más adelante por un sistema que sea financieramente viable, pues el existente no lo es en el largo plazo.

El Banco de la República. Una de las reformas económicas más importantes que se le puede atribuir a la Constitución de 1991, y que fue impulsada directamente desde la Presidencia de la República, fue la de otorgarle autonomía al Banco de la República. Dicha autonomía consiste en que la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria del país es la Junta Directiva del Banco de la República. La junta está conformada por siete miembros, uno de los cuales es el ministro de Hacienda, que asiste con voz y voto, pero solamente tiene veto para los asuntos presupuestales del banco. Cinco votos corresponden a miembros de la junta, elegidos para períodos prorrogables de cuatro años, en un sistema en el cual cada presidente puede reemplazar forzosamente, durante su período, a dos de los cinco miembros, o reemplazar a los que se retiren voluntariamente. El séptimo miembro es el gerente del banco, elegido por la mayoría de los miembros de la junta directiva entre los candidatos que haya postulado ella misma.

El sistema no es perfecto, porque el gobierno tiene muchas formas de presionar a los directores, pero es bueno porque crea garantías contra una mayoría absoluta a favor del gobierno. Por otra parte, la Constitución precisa que los miembros de la junta deben representar únicamente el interés de la Nación, y la ley reglamentaria del banco los compromete a bajar año tras año la inflación. Estos cambios legales y constitucionales son necesarios para preservar en el largo plazo la estabilidad macroeconómica, porque el resto del sector público es muy vulnerable a presiones políticas y, con excepción del Ministerio de Hacienda, muy propenso a políticas fiscales expansionistas y eventualmente inflacionarias. La existencia de una autoridad monetaria independiente con quien está obligado el gobierno a coordinar su política macroeconómica es un ancla de estabilidad. Especialmente porque el banco tiene suficientes instrumentos para retaliar contra el gobierno cuando incurre en políticas fiscales imprudentes o excesivamente expansivas.

Descentralización. La Constitución de 1991 creó las condiciones políticas y fiscales para hacer posible el proceso de descentralización de la administración

pública más radical desde la Constitución de Rionegro de 1863. Se estableció la elección popular de gobernadores y un aumento significativo de las responsabilidades de los gobiernos locales y de sus recursos, por medio de un sistema de transferencias del gobierno central, que asegura un flujo adecuado de recursos del sector central a las administraciones locales para el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades. Estas transferencias deben aumentar desde un 4% del PIB en 1994 al 5.8% del PIB en el año 2000. La transferencia municipal se estableció como un porcentaje creciente de los ingresos corrientes que pasaban del 14% en 1993 al 22% en 2001. El situado fiscal pasó del 23% de los ingresos corrientes al 24.5% en 1996.

La ley 60 de 1993 definió las responsabilidades de los tres niveles de la administración en la política social y estableció un programa gradual de transferencia de responsabilidades y funciones que culmina en 1997. Por desgracia, se crearon simultáneamente los Fondos de Cofinanciación que han dado lugar a que el sector central se inmiscuya y comparta responsabilidades con los niveles más bajos de la administración pública. Ello ha permitido que se reanuden las prácticas clientelistas de las clases políticas tradicionales a través del presupuesto nacional, lo cual ha creado un problema fiscal que ha querido atribuírsele a las transferencias y ha dado lugar a un retroceso de los avances políticos del sistema de descentralización.

Ella ha permitido una mayor competencia política a nivel local, pues la transferencia automática de fondos les da a los mandatarios locales un elevado nivel de independencia frente a los barones políticos tradicionales, crea la posibilidad de que nuevos políticos independientes se hagan elegir y ha resquebrajado el poder de los jefes tradicionales, quienes han intentado regresar a través de los fondos de cofinanciación.

Por supuesto que el sistema contiene todavía muchos defectos, en particular en lo que se refiere al endeudamiento municipal, a la madurez política de los administradores locales y a su entrenamiento. También es muy vulnerable a que grupos antagónicos al Estado, como pueden ser la guerrilla y la mafia, capturen el poder local. Pero no es menos cierto que el sistema ha cambiado la forma de hacer política, ha aumentado la participación política y le da a la comunidad la oportunidad de controlar más activamente la asignación del gasto social.

Política fiscal. El énfasis de la política fiscal durante la administración Gaviria fue mantener constantemente en equilibrio al sector público no financiero y aumentar

el gasto, previo aumento de los ingresos, por la vía de aumentos en los impuestos y en la efectividad de la administración tributaria. En cuanto a la asignación de los recursos, se le dio preferencia al gasto social y se aumentó considerablemente el gasto en justicia y en seguridad interna, respondiendo a las necesidades más urgentes.

Política social. En el período de 1990 a 1994, el gasto social pasó del 8.7 % al 10.2 % del PIB, un aumento del 40% en términos reales, con crecimientos del 56% en salud, 37% en educación y de casi 250% en agua potable. Como parte integral de esta política se introdujeron sistemas novedosos de gestión social y el concepto de localización del gasto a los sectores más pobres de la población.

Se introdujeron subsidios directos a la demanda, que han probado ser un elemento eficiente de la política social, y se otorgaron subsidios para los siguientes fines: subsidio familiar de vivienda, becas para educación secundaria en colegios públicos o privados, subsidios a la salud y a algunas pensiones derivados del sistema creado por la ley 100 de 1993 y subsidio a los ancianos y a los indigentes que tuvo el mismo origen. Las transferencias que se realizan a favor de las administraciones locales para la construcción de acueductos y alcantarillados financian la entrega de servicios subsidiarios al nivel más bajo de ingresos de la población.

Se creó el Fondo de Solidaridad Pensional con un subsidio para las personas de bajos ingresos y se mantuvieron vigentes otros sistemas de subsidio como los de energía eléctrica y otros servicios públicos para los estratos de ingreso más bajo, y los subsidios para adquisición de tierras de los campesinos. Todos estos instrumentos los ha utilizado la administración Samper y han aparecido ante la opinión pública como si hubieran sido creados por ella. La administración Gaviria no logró hacer conocer de la opinión pública el inmenso esfuerzo que significó su política social.

Política de seguridad. En cuanto a las Fuerzas Armadas y la Policía, la política preexistente de contención de las mafias y la guerrilla y la preservación de un balance de poder con esta última hizo crisis con la entrada del M- 19 al gobierno, con la Asamblea Constituyente y con la escalada terrorista de la mafia y la guerrilla de los últimos años. El gobierno se ha visto obligado a incorporar a las Fuerzas Armadas a la administración civil en forma más efectiva para que cumplan mejor con los objetivos de éste y busquen la erradicación de la mafia y la subversión. Esto ha introducido grandes presiones fiscales, ya que el gasto en seguridad y justicia ha

aumentado significativamente. En un principio, los resultados fueron muy alentadores, pues se logró incorporar a la vida civil a una organización guerrillera y se contuvo la ofensiva de las otras contra la infraestructura energética y vial del país, lo cual ofrecía una perspectiva de mayor control a las actividades subversivas. Sin embargo, esta promesa no se ha cumplido, y el creciente gasto en seguridad, con baja efectividad, le resta capacidad al Estado para ofrecer mayores y mejores servicios sociales y para aumentar la inversión pública.

BIBLIOGRAFÍA

The East Asian Miracle, The World Bank Research Report, 1993.

Latin American and the Caribbean. A Decade after the Debt Crisis, The World Bank, 1993.

ALESINA, ALBERTO, RICARDO HAUSMANN, RUDOLF HOMMES y ERNESTO STEIN. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin América". Documento presentado en el Seminario sobre Instituciones Presupuestales. Oficina del Economista Jefe. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, septiembre 19 y 20 de 1995.

BICKEL M., ALEXANDER. *The Morality of Consent*. New Haven: Yale University Press, 1975.

BIRDSALL, NANCY y RICHARD SABAT. "La desigualdad como una restricción al crecimiento en América Latina". En: Mónica Aparicio y William Easterly (eds.), *Crecimiento económico. Teoría, instituciones y experiencia internacional*. Bogotá: Banco Mundial y Banco de la República, 1995.

BUSHNELL, DAVID. "Aperture or Re-Aperture: The Return of the Gólgotas?". Inédito. Gainesville: University of Florida, 1994.

CORBO, VITTORIO. "Principales determinantes del crecimiento latinoamericano". En: Mónica Aparicio y William Easterly (eds.), *Crecimiento económico*. Bogotá: Banco Mundial y Banco de la República, 1995.

EASTERLY, WILLIAM Y ROSS LEVINE. *New Views of Economic Growth*. World Bank, 1993.

FISHER, STANLEY. "Macroeconomic Factors in Growth", World Bank Conference, 1993.

GARCÍA GARCÍA, JORGE. "Crecimiento, estabilización y ajuste en Colombia: lecciones del período 1966-1992". En: Mónica Aparicio y William Easterly (eds.), *Crecimiento económico*. Bogotá: Banco de la República y Banco Mundial, 1995.

HOMMES, RUDOLF, MONTENEGRO, ARMANDO y RODA, PABLO. *Una apertura hacia el futuro*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación, 1994.

HOMMES, RUDOLF. "Discurso de clausura del ministro de Hacienda. Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico", Banco Mundial, Ministerio de Hacienda, Banco de la República, Planeación Nacional. Bogotá, junio 28 de 1994.

HOSKIN, GARY. "The State and Political Parties in Colombia". Buffalo: Department of Political Science. Inédito, 1995.

HUNTINGTON, SAMUEL P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

KE-SSIDES, CRISTINE. "The Contributions of Infrastructure to Economic Development" World Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

LORA, EDUARDO, GAVIN, MICHAEL, FERNÁNDEZ ARIAS, EDUARDO LONDOÑO, JUAN LUIS, MONTIEL, PETER Y BARRERA, FELIPE. "Latin America After a Decade of Reforms", 38th Meeting of the Board of Governors of the IDB Barcelona, marzo 16 de 1997.

MAURO, PAOLO. "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of economics*, agosto de 1995.

NAIM, MOISÉS. *Paper Tigers and Minotaurs*. Washington: Carnegie Endowment Book, 1993.

NORTH, DOUGLAS C. "Institutions, Transaction Cost and Economic Growth", *Economic Inquiry*, V.XXV, julio de 1987, 419-428.

CAMPO, JOSÉ ANTONIO. *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*. Bogotá: Siglo XXI y Fedesarrollo, 1984; 2a ed., 1987.

WILLIAMSON, JOHN. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute for International Economics, 1990.

_____,(ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics, 1993.

YOUNG, ALWYN. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East. Asian Growth Experience". *The Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1995.

Capítulo XIV

LA VISIÓN DEL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO MAURICIO CÁRDENAS SANTA MARÍA

INTRODUCCIÓN

En agosto de 1998, al inicio de la Administración Pastrana, la economía colombiana se encontraba en una grave encrucijada. En el frente externo, en medio de un ambiente de creciente sobrevaluación cambiaria, los ingresos por exportaciones reflejaban la caída en los precios internacionales de los productos básicos y la débil situación económica de los países vecinos. Las entradas de capital extranjero retrocedían como resultado de la incertidumbre creada por la crisis asiática, la devaluación del rublo y el incumplimiento de las obligaciones de Rusia, y la inminente devaluación brasileña (que finalmente tuvo lugar en febrero de 1999). Era evidente, entonces, que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos —que se mantuvo en niveles cercanos al 5% del PIB entre 1995 y 1998— resultaba insostenible.

En el frente interno, las principales variables macroeconómicas presentaban graves desequilibrios y, peor aún, su tendencia no era alentadora. Se proyectaba que el sector público consolidado tendría un déficit cercano al 4% del PIB en 1998, como reflejo de un fuerte crecimiento del gasto público a lo largo de los años noventa¹. La Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997), que acababa

¹ De hecho, los gastos de funcionamiento (sin intereses) del gobierno nacional pasaron de representar el 6.8% del PIB en 1991 a 10% en 1995 a 12.15% en 1998, mientras que los intereses sobre la deuda pública se elevaron de 1.2% en 1995 a 2.9% en 1998. Por su parte, los ingresos corrientes apenas se incrementaron de 9.4% en 1991 a 10.7% en 1998, pese a las sucesivas reformas tributarias.

de publicar su informe final, pronosticaba que –de no adoptarse las medidas necesarias– el déficit alcanzaría un nivel superior al 7.5% del PIB en 2002. La tendencia de las finanzas públicas no sólo era fuente de preocupación entre los analistas, tanto en Colombia como en el exterior, sino que comenzó a generar un fuerte pesimismo entre los empresarios e inversionistas que anticipaban la necesidad de un severo ajuste fiscal.

Como es usual ante este tipo de circunstancias, la adversidad de las condiciones externas y el deterioro de la situación fiscal dio origen a una fuerte pérdida de reservas internacionales (\$1,390 millones de dólares durante 1998). Para contrarrestar esta tendencia, el Banco de la República se vio en la obligación de elevar las tasas de interés que alcanzaron niveles sin precedentes. Con ello se evitó una crisis cambiaria de mayores proporciones que seguramente hubiera puesto en jaque a toda la economía, como lo mostraban las experiencias recientes de otros países, especialmente en el sudeste asiático. Adicionalmente, el gobierno se vio en la necesidad de reemplazar el crédito externo con financiamiento interno con lo cual presionó aún más las tasas de interés. La tasa activa (colocación) superó el 50% en junio de 1998, equivalente a una tasa real cercana a 34%.

Evidentemente, el sector real resintió estas condiciones y la economía comenzó a dar muestras de desaceleración. El sector hipotecario fue uno de los más afectados debido a que las mayores tasas de interés elevaron el costo del UPAC –lo cual aumentó la morosidad en el sector– al tiempo que se hicieron evidentes los riesgos y debilidades del sistema de financiamiento existente. Debido en buena parte a la fuerte caída en el sector de la construcción (-9%), el crecimiento de la economía fue de sólo 0.56% durante 1998, frente a 3.43% en 1997. Por su parte, la tasa de desempleo nacional se elevó de 9.9% en 1997 a 12.3% en 1998. Era claro entonces el enorme reto que enfrentaba la nueva administración.

Conociendo esta realidad, el entonces candidato Pastrana conformó un equipo encargado de diseñar el programa de estabilización macroeconómica para reducir las tasas de interés, frenar la especulación cambiaria y estimular la producción y el empleo. Por supuesto, el programa incorporó los planteamientos económicos de la campaña, como el compromiso con la reducción de la inflación a niveles de un dígito (la inflación fue de 17.7% en 1997 y 16.7% en 1998) y la disminución en la tarifa y aumento en la base del IVA. El equipo económico preparó una agenda legislativa orientada a la reducción del déficit fiscal, como elemento central de la

estabilización macroeconómica, y diseñó las bases del manejo de la política económica a ser aplicado a partir del 7 de agosto de 1998². Dichas bases le dieron coherencia al manejo de la economía a lo largo de todo el cuatrienio.

Ante la gravedad de las circunstancias, la estabilización macroeconómica se convirtió no sólo en la prioridad del manejo de la política económica sino en un prerequisite para la estrategia de desarrollo. Este hecho le impuso un enorme pragmatismo a toda la Administración, que no se involucró en grandes discusiones ideológicas. El debate entre “neoliberalismo” vs. “intervencionismo”, pasó a un segundo plano frente a la apremiante necesidad de reducir tanto el déficit fiscal como el déficit externo. Además, la escogencia de la Paz como hilo conductor del proyecto de gobierno contribuyó a consolidar el enfoque pragmático, que para la incomodidad de algunos analistas, hizo difícil clasificar el Plan de Desarrollo dentro de los patrones convencionales.

Pese a su pragmatismo, la visión económica de la Administración tuvo dos pilares conceptuales fundamentales. En primer lugar, no hubo acogida alguna a la propuesta de realizar operaciones de expansión primaria por parte del Banco de la República para financiar el déficit fiscal. Igual suerte tuvieron quienes proponían restringir el servicio de la deuda externa, para así reducir la necesidad del ajuste. El Presidente se opuso tajantemente a este tipo de fórmulas. En su visión, el desarrollo económico de largo plazo está íntimamente ligado al logro de bajas tasas de inflación –lo cual exige un manejo monetario responsable– y al respeto de los derechos de los inversionistas, especialmente en lo relacionado al pago de todas las obligaciones, tanto internas como externas, de la Nación. Además, era un verdadero contrasentido interrumpir los pagos a la comunidad financiera internacional, cuando el gobierno buscaba financiar el plan de paz con los recursos de la cooperación internacional.

De hecho, en congruencia con los planteamientos de la campaña electoral y con el mandato de los electores, la búsqueda de una solución política negociada al conflicto colombiano se convirtió en uno de los principales propósitos del gobierno. No sólo se inició un proceso de diálogo con la insurgencia, de naturaleza eminentemente política, sino que además el gobierno consideró necesario orientar

2 Este plan fue discutido con la Junta Directiva del Banco de la República en la primera reunión oficial que sostuvo el Presidente electo.

las políticas sectoriales hacía el logro de ese propósito colectivo. La premisa era, indiscutiblemente, que para alcanzar la paz se requería mucho más que éxito en las negociaciones: se hacía indispensable la reorientación de los recursos estatales hacia los sectores más deprimidos de la población. Ello exigía una política redistributiva más activa, tanto en lo social (educación y salud), como en la inversión en infraestructura (transporte, energía y comunicaciones) y en la asignación de recursos para proyectos productivos, especialmente en el sector rural. En las palabras del Plan de Desarrollo, el objetivo fue reconstruir el tejido social, por medio del fortalecimiento del capital humano y de la infraestructura social³.

Adicionalmente, en la visión del gobierno, el éxito de las negociaciones de paz también requería la modernización de las fuerzas armadas y de policía. Esto implicaba tanto el fortalecimiento de su capacidad de acción en lo humano y en lo material, como su profesionalización y reestructuración⁴. De esta manera, la búsqueda de la paz definió claramente las prioridades de inversión y la focalización del gasto público en actividades complementarias a la negociación política con la insurgencia. En las palabras del propio presidente:

“La paz involucra también otros temas que hacen parte de lo que yo he llamado la Paz Integral, los cuales conforman una trilogía indisoluble: Primero, la negociación propiamente dicha, que he adelantado en desarrollo de ese mandato por la paz que votaron la gran mayoría de los colombianos; segundo, el respaldo y acompañamiento internacional obtenido a través de la diplomacia por la paz y su consiguiente apoyo a la inversión social en las zonas de conflicto, y tercero, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como las Fuerzas de la institucionalidad y de la paz”⁵.

Por último, se le asignó un papel protagónico al sector exportador dentro de la visión del desarrollo económico. Más concretamente, el crecimiento de las ex-

-
- 3 En términos más precisos, el Plan señaló cuatro estrategias básicas para la arquitectura de la paz: 1. Adecuar las estructuras políticas y de gobierno con el propósito de cohesionar y consolidar la democracia; 2. Fortalecer el tejido social; 3. Apoyar a los sectores más afectados por la violencia y fortalecer las instituciones de justicia, defensa y seguridad; 4. Reactivar la producción reorientando el aparato productivo hacia las exportaciones bajo condiciones de mayor competitividad.
 - 4 Durante la Administración Pastrana se incrementó en un 150% el número de soldados profesionales y en un 30% el número de soldados regulares. La meta es duplicar el pie de fuerza total, de menos de 80.000 soldados en 1998 a 160.000 en 2004.
 - 5 Discurso del presidente Andrés Pastrana Arango, en el homenaje del Consejo Gremial Nacional a los soldados de Colombia, Bogotá, D.C., 28 agosto de 2001.

portaciones tradicionales y no tradicionales fue una de las metas centrales del plan de gobierno. Esta escogencia de lo que comúnmente se conoce como “sector líder” fue particularmente influyente para el diseño de la política industrial, la orientación de los recursos de crédito y los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, así como para la política de ciencia y tecnología. Algo similar ocurrió con el programa de inversiones en infraestructura, realizadas directamente por el gobierno o ejecutadas por el sector privado bajo el esquema de concesión, que le dio prelación a los proyectos de integración con vocación exportadora. En el caso particular de la infraestructura de transporte se establecieron claras prioridades como el mejoramiento de los accesos a los puertos marítimos desde el interior del país y la terminación de los nuevos proyectos de interconexión con Venezuela y Ecuador.

En síntesis, la búsqueda de la paz y la recuperación de la economía fueron los dos objetivos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz”. Para ello se edificaron una serie de programas y políticas alrededor de tres pilares fundamentales. El primero, la estabilización macroeconómica como requisito para el desarrollo. El segundo, la “paz integral” que requería no sólo del diálogo con la insurgencia sino que además el fuerte vínculo entre narcotráfico y violencia exigía el fortalecimiento de las instituciones y el ejercicio de una activa diplomacia para comprometer a la comunidad internacional bajo el principio de la responsabilidad compartida. Adicionalmente, se hacía indispensable la redistribución de recursos hacia los sectores y regiones más afectadas por el conflicto. El tercer pilar fundamental fue la promoción de las exportaciones como sector líder para el crecimiento económico.

Quizás por la misma mezcla de elementos, o por la manera como se abordaron, no es fácil clasificar el modelo económico de la Administración Pastrana dentro de los patrones convencionales. El plan tuvo tanto de ortodoxo en el manejo de la política macroeconómica como de heterodoxo en el manejo de las políticas sectoriales, donde promovió una activa intervención para que hubiera mayor presencia del Estado, allí donde precisamente éste ha sido históricamente débil o incluso ausente.

Este trabajo tiene como propósito exponer el marco conceptual de cada uno de los ejes del Plan y revisar los resultados obtenidos a lo largo del cuatrienio. En la segunda sección se analiza el manejo de la política económica, con especial aten-

ción en la forma como se enfrentó la inestabilidad macroeconómica. La tercera sección presenta los lineamientos del Plan Colombia, que se convirtió en una herramienta de gran utilidad para desarrollar la estrategia de la “paz integral” con el apoyo de la comunidad internacional. La cuarta sección analiza el programa de desarrollo del sector exportador. El capítulo termina con una serie de conclusiones.

II. ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA

La situación de las tasas de interés

Como se mencionó en la introducción, la existencia del sistema de banda cambiaria que regulaba el comportamiento del dólar para la época, exigió la intervención del Banco de la República por medio de la venta de reservas y la elevación de las tasas de interés para tratar de frenar las presiones especulativas contra el peso. Como se aprecia en el Gráfico 1, la tasa de interés de captación (DTF) se mantuvo en niveles superiores a 36% a partir de junio de 1998. Las tasas de colocación superaron la barrera de 50% en ese mes, mientras que las tasas diarias del mercado interbancario llegaron a registrar niveles superiores a 70%. Dada la fórmula de cálculo existente para la época, el índice UPAC aumentó de la mano de la tasa DTF, con lo cual se incrementó sustancialmente el costo de los créditos hipotecarios. Por su parte, las tasas de interés reales (promedio anual) alcanzaron en 1998 el mayor nivel de los años noventa (Gráfico 2). Para enfrentar

Tasas de Interés Nominales⁶. Datos mensuales.

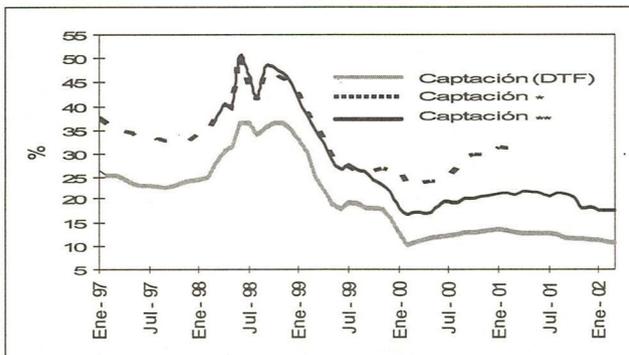


Gráfico 1

Fuente: Superintendencia Bancaria y Banco de la República.

Tasa de Interés (DTF) Real. Promedio anual.

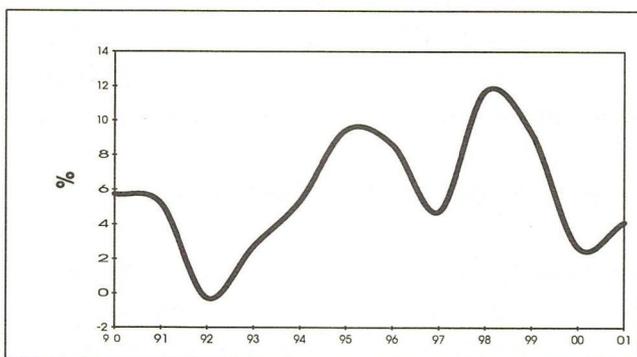


Gráfico 2

Fuente: Banco de la República

esta situación y ante la falta de credibilidad y confianza por parte de los inversionistas, el gobierno adoptó un programa de estabilización con medidas específicas en materia fiscal y cambiaria.

Las primeras medidas fiscales

Las medidas iniciales incluyeron una serie de recortes presupuestales para la vigencia de 1998 (agosto 21 de 1998) con los que se evitó un mayor déficit durante ese año. Dados los compromisos que existían en materia de gastos de funcionamiento –virtualmente imposibles de revertir– el mayor peso del ajuste inicial recayó sobre la inversión pública del gobierno nacional que se redujo a 1.6% del PIB durante 1998, frente a 2.6% en 1997. El congelamiento de estas partidas afectó virtualmente a todos los ministerios⁷. Adicionalmente, de manera tajante y por instrucciones del propio presidente Pastrana se eliminaron los fondos de cofinanciación, con los cuales se apoyaban proyectos regionales con partidas del gobierno nacional y cuyo manejo había sido uno de los factores determinantes de la crisis fiscal. Esta decisión era coherente con el contenido de la reforma política que por ese

⁶ *Tasa calculada a partir del formato 088 de la Superintendencia Bancaria. Se dejó de calcular en mayo de 2001. **Calculada por el Banco de la República como el promedio ponderado por monto de las tasas de crédito de consumo, preferencial, ordinario y tesorería para los días hábiles del mes. Debido a la alta rotación del crédito de tesorería, su ponderación se estableció como la quinta parte de su desembolso diario.

entonces el gobierno le presentó al Congreso. En materia de ingresos, se liberó el precio de la gasolina, con lo cual no sólo se eliminó un subsidio regresivo sino que se mejoró la situación financiera de Ecopetrol.

A comienzos de septiembre de 1998, el gobierno presentó a consideración del Congreso un conjunto de proyectos tendientes a mejorar la situación de las finanzas públicas. A lo largo de esa legislatura se aprobó el presupuesto para la vigencia fiscal de 1999, con recortes frente al anteproyecto inicial. Así mismo, se redujo la tasa del IVA de 16% a 15%,⁸ Se creó el Fondo de Inversiones para la Paz con el aporte de los grandes contribuyentes quienes se obligaron a suscribir los bonos de paz hasta por 1.2 billones de pesos. Se unificó la sobretasa del impuesto a la gasolina en 20% a nivel nacional y se establecieron reglas para su distribución entre los niveles nacional, departamental y municipal. De esta forma se fortalecieron los ingresos tributarios de departamentos y municipios, especialmente en aquellos casos en los que este gravamen no existía o tenía una tasa inferior. En ese mismo periodo de sesiones, el Congreso le otorgó plenas facultades al Presidente de la República para adelantar un programa de reforma del Estado, que incluía la posibilidad de suprimir o fusionar entidades y reducir la nómina estatal⁹. Estas normas fueron de gran utilidad para poner en marcha el programa de modernización y reestructuración del Estado, por medio del cual se suprimieron más de 16,000 cargos a lo largo del cuatrienio. Además, se liquidaron varias entidades del gobierno central, cuyas funciones no eran indispensables o podían ser asumidas por otras dependencias. Este es el caso de la Caja de Crédito Agrario con 7,772 empleados, que fue reemplazado por el Banco Agrario, con una estructura administrativa y operativa significativamente más liviana.

Modificación de la banda cambiaria

Una de las primeras decisiones promovidas por el gobierno y adoptada por el Banco de la República—como contrapartida a las medidas fiscales iniciales— fue el desplazamiento de la banda cambiaria en 9 puntos porcentuales el 2 de septiembre

7 Varios de los ministros consideraban contradictorio que el gobierno comenzara actividades restringiendo su propia capacidad de acción.

8 Por ello, la reforma al IVA quedó inconclusa y fue necesario revertirla dos años más tarde.

9 Posteriormente, la Corte Constitucional derogó algunas de estas disposiciones, con lo que se frustró en parte su aplicación.

Tasa de Cambio Nominal. Promedio Anual.

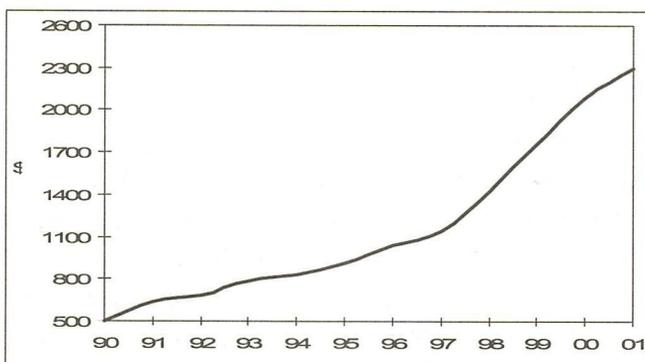


Gráfico 3

Fuente: Banco de la República

de 1998 (ver Gráfico 3). En contra de lo que opinaban algunos economistas que se oponían al desplazamiento de la banda, la devaluación nominal tuvo un impacto considerable sobre la tasa de cambio real. Como se aprecia en el Gráfico 4, la devaluación real durante 1998 fue de 8.3%, con lo que se recuperó parte del atraso cambiario que se había acumulado desde 1991. No cabe duda que la mezcla de política cambiaria y fiscal aplicada desde el comienzo de la Administración

Tasa de Cambio Real¹⁰. Promedio Anual

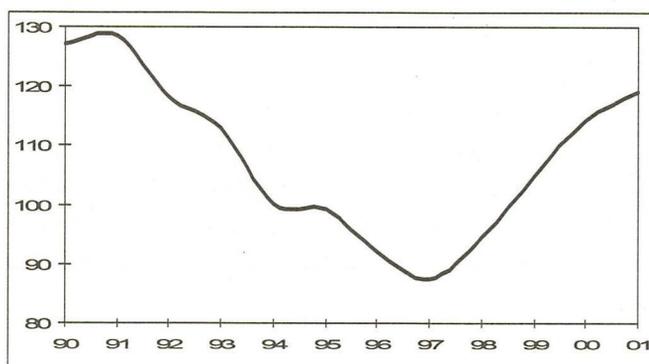


Gráfico 4

Fuente: Banco de la República

¹⁰ Esta definición utiliza el IPC como deflactor para los 20 principales socios comerciales (importaciones más exportaciones).

permitió revertir la tendencia hacia la reevaluación de la moneda, que había causado un enorme daño sobre el aparato productivo.

La crisis financiera

A lo largo de 1998 se hizo evidente que la combinación de altas tasas de interés, desaceleración de la actividad productiva y el incremento del desempleo generaba una fuerte fragilidad en el sector financiero. De hecho, el crecimiento de la cartera neta se redujo de 28.5% en 1997 a 9.6% en 1998, mientras que el indicador de calidad de cartera (cartera vencida sobre cartera total) se elevó de 7.4% a 8.7% en el mismo periodo. La situación era particularmente grave en el sector hipotecario que representaba más del 30% del sector financiero y cuyas condiciones ponían en peligro la estabilidad del sistema. Así mismo, la pérdida de confianza por parte de los ahorradores era particularmente evidente en el caso de los intermediarios pertenecientes al sector cooperativo y solidario.

En noviembre de 1998, ante el agravamiento de las condiciones del sector financiero, el gobierno decretó la emergencia económica con el propósito de desactivar una crisis financiera en ciernes de incalculables proporciones. Se consideró necesario capitalizar a la banca pública y cooperativa, dotar a Fogafín de los recursos necesarios para responderle a los ahorradores y otorgar —a través de esa entidad— alivios a los deudores hipotecarios. Estas medidas se financiaron con la introducción del impuesto a las transacciones financieras, con una tasa inicial de 2 por mil sobre los débitos del sector financiero¹¹.

Condiciones externas

A finales de 1999, los efectos de la crisis rusa y el nerviosismo del mercado frente a la posible devaluación del real en Brasil, endurecieron aún más las condiciones de acceso a los mercados internacionales de capitales. En este momento, el gobierno empezó a considerar la posibilidad de suscribir un programa formal con el Fondo Monetario Internacional para darle más credibilidad al programa de estabilización fiscal y renovar la confianza de los inversionistas.

¹¹ En marzo de 1999, la Corte Constitucional declaró exequibles estas disposiciones y estableció que los recaudos del 2 por 1000 podían destinarse exclusivamente a los alivios hipotecarios, la devolución de recursos a los ahorradores de las cooperativas y a la capitalización de la banca pública.

Sin embargo, después de intercambiar opiniones interna y externamente, al más alto nivel en la banca multilateral y en el gobierno americano, el equipo económico llegó a la conclusión de que Colombia podría esperar unos meses antes de tomar tal decisión. Se consideró conveniente darle un compás de espera a Brasil, que había recibido un amplio respaldo financiero liderado por los Estados Unidos. Si la situación de ese país se normalizaba, era de esperar una recuperación automática de los flujos de capital hacia los países en desarrollo. Además, se consideró que un programa de ajuste con el FMI podría utilizarse como pretexto por parte de la insurgencia para dilatar el inicio de los diálogos de paz, pese a que probablemente incluiría las mismas políticas que el gobierno estaba adoptando autónomamente. La banca multilateral avaló esta decisión del gobierno colombiano, al aprobar líneas de crédito adicionales para el año 1999 por un monto de 2,000 millones de dólares, con lo cual se aseguraba el financiamiento externo necesario para evitar sobresaltos en la economía¹². Por su parte, los diálogos de paz comenzaron —no sin dificultades— en enero de 1999.

A lo largo del primer semestre de 1999 se hizo evidente que la situación de los mercados de capitales internacionales no se había normalizado y que era, por lo tanto, necesario reforzar el programa de ajuste mediante la suscripción de acuerdo formal con el FMI. Las razones que llevaron al gobierno a tomar tal decisión fueron múltiples. En primer lugar, el terremoto que afectó al Eje Cafetero en enero de ese año exigió un apoyo decidido del gobierno en las tareas de reconstrucción, tal y como quedó establecido en el decreto 195 de 1999, que dio origen a la segunda emergencia económica de la Administración Pastrana. Era de esperar que dichas tareas generarían presiones fiscales adicionales pese a que la ley 508 de 1999 (del Plan de Desarrollo) amplió la vigencia del impuesto a las transacciones financieras (2 por 1000) por un año más, y destinó los recaudos al financiamiento de la reconstrucción de la zona afectada.

¹² Este fue uno de los temas centrales durante la visita de Estado del presidente Pastrana a Washington entre el 27 y el 30 de octubre de 1998. El Presidente Clinton y el Secretario Rubin comprometieron a la banca multilateral con los recursos de financiamiento necesarios. En mi caso personal, la reunión que sostuvimos los miembros del equipo económico con Janet Yellen y Jeffrey Frankel del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton fue particularmente influyente. Su recomendación precisa fue que Colombia esperara unos meses hasta que se desentreviera la situación en Brasil y en ese momento se evaluara la conveniencia o no de realizar el programa con el FMI. Esta fue la tesis que primó dentro del equipo económico.

Adicionalmente, el deterioro de la situación económica se agudizó durante ese semestre. La contracción del producto fue de 7% durante ese período y la tasa de desempleo urbano superó la barrera del 20%. El sector financiero se debilitó aún más, como lo demuestra el fuerte incremento de la cartera vencida, que alcanzó el 13.6% de la cartera total. Para enfrentar esta situación, se hizo indispensable crear una línea de crédito para la capitalización de la banca privada, al tiempo que se fortaleció el programa de saneamiento de la banca pública. Ello significó incrementar los aportes presupuestales con destino a Fogafín. Más grave que todo ello resultó el efecto negativo de la recesión sobre los recaudos tributarios, que cayeron en una proporción inesperada que agudizó la situación fiscal.

De otra parte, el desplazamiento de la banda cambiaria en septiembre de 1998 no eliminó por completo las expectativas de devaluación y la pérdida de reservas internacionales. El 28 de junio de 1999 la junta directiva del Banco de la República decidió modificar nuevamente los parámetros de la banda, que se desplazó en un 9% (además se incrementó su amplitud de $\pm 7\%$ a $\pm 10\%$, y se redujo su pendiente de 13% a 10% anual, acorde con las perspectivas de inflación). Con ello, la tasa de cambio real se incrementó en 11%. Sin embargo, la presión cambiaria no se disipó pese a esta modificación de la banda. Por el contrario, los agentes continuaron especulando contra el peso, lo que obligó al Banco de la República a intervenir en el mercado en defensa de la banda.

Frente a este panorama, las firmas evaluadoras de riesgo decidieron reducir la calificación de grado de inversión con que contaban los títulos de deuda pública colombiana en el exterior, lo cual disminuyó el nivel de confianza en la economía y debilitó aún más las condiciones de inversión. En estas circunstancias, el Presidente Pastrana (con el apoyo de todo el equipo económico) tomó la decisión en julio de 1999 de iniciar conversaciones con el FMI a fin de lograr un acuerdo sobre las metas económicas para el periodo 1999-2002. Esta decisión contó con el pleno respaldo del Banco de la República, entidad que jugó un papel fundamental en las negociaciones que concluyeron en septiembre de ese año. El programa con el FMI fue vital para establecer con precisión las metas fiscales y comprometer a todos los sectores involucrados.

Programa con el FMI

El acuerdo con el FMI recogió buena parte de las iniciativas que estaban contenidas en el programa económico de la administración, varias de las cuales se en-

contraban en trámite en el Congreso. De hecho, la agenda legislativa había estado prácticamente copada durante el primer semestre de 1999 con la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. La ley del Plan se convirtió en una verdadera ley ómnibus, en la que se aprobó no sólo el contenido conceptual del Plan y su correspondiente programa de inversiones, sino que además legisló sobre virtualmente todos los aspectos relevantes para la conducción de las políticas públicas¹³.

Antes de resumir los aspectos fiscales del programa, vale la pena mencionar un aspecto en el cual la participación del FMI fue decisiva. Desde mediados de 1999, el gobierno comenzó a discutir con la Junta del Emisor la posibilidad de eliminar el sistema de bandas cambiarias y permitir la libre cotización del dólar. Se argumentaba que las modificaciones a la banda de septiembre de 1998 y junio de 1999, si bien habían corregido la sobrevaluación del peso —de manera que la tasa de cambio real se encontraba en un nivel cercano al de equilibrio—, no habían disipado por completo las presiones especulativas. Pese a la disminución en las tasas nominales, las tasas de interés reales eran todavía elevadas y no permitían una plena reactivación de la economía.

El gobierno proponía entonces liberar la tasa de cambio como mecanismo para posibilitar una mayor reducción de las tasas de interés. El Banco de la República, por su parte, no estaba plenamente de acuerdo con este punto de vista. Para esa entidad, la eliminación del sistema de bandas podría originar un fuerte incremento de la tasa de cambio, tal y como había ocurrido en Brasil en febrero de ese año. El banco le temía a un “overshooting” que hubiera obligado a la autoridad monetaria a incrementar aún más las tasas de interés, con lo cual habría interrumpido abruptamente el proceso de reactivación económica que ya empezaba a registrarse. El gobierno señalaba que no sólo la tasa de cambio se encontraba en su nivel de equilibrio, sino además que el programa con el FMI aseguraba los recursos de

13 El Capítulo IV de la ley 508 de 1999 contiene más de 150 artículos que reformaron la legislación en áreas necesarias para la ejecución del Plan. Un buen ejemplo, comentado más adelante en el texto, lo constituyen las normas que reformaron el régimen de regalías en el sector energético. Este tipo de reformas enfrentó la dura oposición de las comisiones del Congreso acostumbradas a manejar estos asuntos de manera sectorial y no a través de las comisiones económicas como ocurre con la ley del Plan. Aunque la ley 508 de 1999 fue posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por razones relacionadas con el vencimiento de términos para su aprobación por parte del Congreso, dicha inexecutable se subsanó con la expedición de un decreto por parte del gobierno en los mismos términos de la ley original. La Corte avaló la capacidad del Congreso de legislar sobre múltiples asuntos a través de la ley del Plan, algo que de seguro será de gran utilidad para los próximos gobiernos.

financiamiento externo suficientes para desincentivar cualquier comportamiento especulativo en el mercado de divisas. La posición del gobierno, que finalmente prevaleció, fue apoyada por el FMI y el 27 de septiembre de 1999 se liberó el mercado cambiario. La transición fue impecable: no sólo se evitó el “overshooting” sino que además la cotización del dólar se mantuvo estable. De hecho, pocos países han logrado abandonar un régimen cambiario en condiciones tan estables.

El ajuste fiscal fue el eje central del programa acordado con el FMI. Se establecieron metas específicas para la reducción del déficit del sector público consolidado a 3.5% del PIB en 2000, 2.5% en 2001, y 1.5% en 2002. Para lograr estas metas fue indispensable desarrollar una compleja agenda legislativa cuyo paso inicial fue la aprobación de un austero presupuesto de gastos para la vigencia del año 2000. En dicho presupuesto, que generó fuertes reacciones, se congelaron los salarios para los trabajadores estatales con remuneraciones superiores a dos salarios mínimos. Aunque esta medida fue posteriormente revocada por la Corte Constitucional, en su momento envió una señal clara y categórica a los mercados que reflejó el grado de compromiso del gobierno con el ajuste fiscal.

En materia legislativa, en diciembre de 1999 el Congreso aprobó la creación del Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet) mediante el cual se obligó a los entes territoriales a ahorrar parte de sus ingresos, especialmente los provenientes de las privatizaciones, con el propósito de acumular recursos para el pago de sus pensiones. En la misma dirección se orientó la ley 643 de 2000, relacionada con el sistema de juegos de suerte y azar, que incrementó los recursos disponibles para el sector de la salud. Posteriormente, a finales del año 2000 el gobierno presentó al Congreso una nueva reforma tributaria que amplió la base del IVA, elevó nuevamente su tarifa a 16%, redujo las exenciones del impuesto de renta y prolongó la vigencia del gravamen a los movimientos financieros, al tiempo que incrementó su tarifa al 3 por mil a partir del año 2001.

Por su parte, la ley 617/2001 impuso un estricto control a los gastos de funcionamiento tanto a nivel nacional como territorial. Las entidades territoriales con agudos problemas de endeudamiento firmaron convenios de desempeño con el Gobierno Nacional (supervisados por la Dirección de Apoyo Fiscal), a cambio de los cuales la Nación entró a garantizar hasta el 40% de las deudas de estas entidades con el sistema financiero nacional. Una vez definidos los sistemas de control para evitar el desborde futuro de los gastos de las entidades territoriales, se autorizó el

uso de los recursos ahorrados por el FNR en el FAEP para que las entidades territoriales cancelaran, principalmente, sus pasivos con el sistema financiero nacional.

En junio de 2001 el Congreso aprobó el acto legislativo número 1 que había presentado desde el primer semestre de 2000, por medio del cual se modificó el sistema de transferencias a los entes territoriales. Se estableció que dichas transferencias crecerán a una tasa de 2% real por año en el periodo 2002-2005 y de 2.5% por año entre los años 2006 y 2008. A partir de ese momento crecerán de acuerdo al incremento promedio de los últimos 4 años de los ingresos corrientes de la Nación¹⁴. Complementariamente, se modificó la Ley 60 de 1993 que regula la descentralización en lo que tiene que ver con competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales básicos. La reforma (Ley 715 de 2001) separó las competencias de los diferentes niveles de Gobierno y le puso un tope transitorio al crecimiento de los costos asociados con la prestación de los servicios. Un punto fundamental de esta reforma fue el cambio en la manera de distribuir los recursos hacia las regiones, que pasó de un sistema de pago de nómina, a uno de población atendida.

Déficit Fiscal Consolidado y por Subsector

	Déficit fiscal consolidado	Déficit del Sector Público no Financiero	Déficit del Gobierno Nacional
90		-0.5	-0.9
91		0.0	-0.4
92		-0.1	-3.2
93		0.1	0.1
94		0.1	-1.1
95		-0.4	-3.3
96		-1.9	-5.0
97		-3.1	-4.4
98		-3.6	-5.9
99	-5.5	-6.3	-7.1
00	-3.4	-3.9	-5.9
01	-3.3	-3.8	-5.8

Cuadro 1

Fuente: Confis

14 Esta reforma constitucional le dará mayor estabilidad a los ingresos de departamentos y municipios y, por consiguiente, a los gastos en educación y salud.

Un aspecto pendiente de definición es el relacionado con el manejo del sistema pensional colombiano. Dada la dinámica que adquirió el pago de pensiones a cargo de la Nación (que pasó de 0.8% del PIB en 1990 a 2.2% del PIB en 1999), el DNP realizó varios estudios en los que se calcula que dicho pasivo equivale, en valor presente para el período 2000-2050, a 206% del PIB. La magnitud de estas cifras hace necesaria una reforma integral, que gobierno presentó al Congreso y cuyo objetivo es que ningún nuevo afiliado al sistema genere deuda adicional¹⁵. Sin embargo, la definición de este tema será materia central de discusión para la próxima administración.

Resultados

Como se aprecia en el Cuadro 1, el ajuste fiscal permitió una reducción continua del déficit fiscal a partir de 1999. Para el sector público consolidado, que incluye el costo de atender la crisis financiera, el déficit se redujo de 5.5% del PIB en 1999 a 3.3% en 2001. Se espera que la cifra para 2002 sea cercana a 3%. En el caso del gobierno central, el déficit se redujo de 7.1% del PIB en 1999 a 5.9% en 2001, con un nivel proyectado de 5% en 2002. Esta reducción del déficit del gobierno central es atribuible al incremento en los ingresos corrientes de la nación que se elevaron de 11% del PIB en 1999 a 13.4% en 2001.

Tasa de Inflación

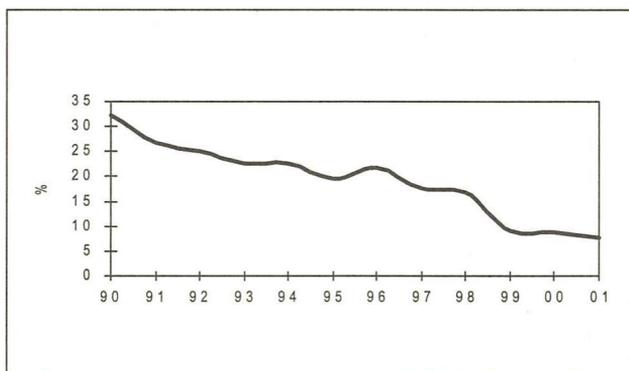


Gráfico No.5

Fuente: DANE Crecimiento anual del IPC a diciembre.

15 También se trabajó en proyectos para reformar los regímenes pensionales de las Fuerzas Armadas y del Magisterio Público, y en un proyecto de Acto Legislativo para limitar la negociación de beneficios pensionales en las convenciones colectivas.

Además, el manejo de la política económica se caracterizó por una mejor coordinación entre la política monetaria y la política fiscal que permitió una reducción significativa tanto de las tasas de inflación como de las tasas de interés. Como se aprecia en el Gráfico 5, la tasa de inflación se redujo de 16.7% en 1998 a 9.2% en 1999. En los últimos años ha continuado el descenso de la inflación (8.7% en 2000 y 7.6% en 2001), razón por la que se espera que en 2002 se cumpla la meta de 6% adoptada en el programa suscrito con el FMI en 1999.

Por su parte, la tasa de captaciones (DTF) en términos reales se redujo continuamente a partir de 1998, hasta alcanzar un nivel promedio de 2.7% en 2000 y 4.1% en 2001 (Gráfico 2). La devaluación real fue de 36% entre 1997 y 2001 (Gráfico 4), lo que resultó vital para recuperar la competitividad del aparato productivo nacional. Todo ello ayudó para que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que bordeó el 5% del PIB entre 1995 y 1998, desapareciera en 1999 y 2000 (ayudado por la recesión de 1999). En 2001, su nivel fue de 2.5% del PIB, nivel plenamente sostenible dadas las tendencias de crecimiento en el mediano plazo.

Los resultados en materia de crecimiento han sido menos alentadores. Después de la fuerte recesión que contrajo el producto en 4.2% durante 1999, la economía mostró síntomas parciales de reactivación con un crecimiento de 2.74% durante 2000. Sin embargo, el crecimiento se redujo a 1.56% en 2001 y se espera una tasa cercana a 2% para el año 2002. Aunque las causas del menor crecimiento económico son múltiples, es indiscutible que el recrudecimiento del conflicto armado

Tasa de Desempleo Nacional

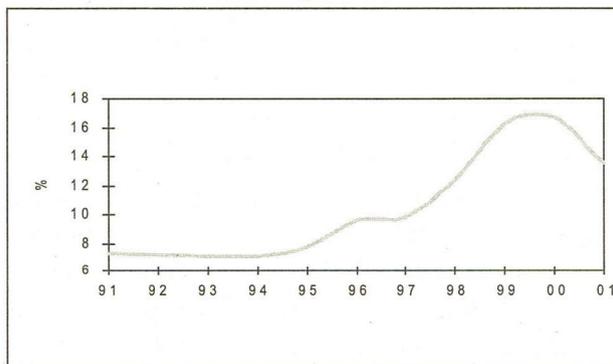


Gráfico No. 6

Fuente: Dane - ENH y ECH.

ha afectado el clima de inversión. Otros factores externos, como la crisis de la economía argentina, la devaluación del bolívar y el lento crecimiento de la economía venezolana –para no hablar de la tendencia general de América Latina– han tenido, sin duda, un impacto negativo sobre la economía colombiana. La difícil situación en materia de crecimiento se ha reflejado sobre el mercado laboral. Como se aprecia en el Gráfico 6, la tasa de desempleo total nacional fue de 13.5% en diciembre de 2001, lo que refleja un descenso gradual a partir de 1999. Sin embargo, la cifra para los primeros meses ha vuelto a los niveles de finales del año 2000. La gravedad del problema de desocupación exigió al gobierno diseñar un programa activo de generación de empleo que se describe en la siguiente sección. Sigue pendiente, sin embargo, la discusión de la reforma laboral que se requiere.

III. PLAN COLOMBIA

En esencia, el Plan Colombia es un subconjunto del Plan Nacional de Desarrollo y como tal comparte las mismas preocupaciones y objetivos. Colombia atraviesa por una etapa muy compleja de su historia, no sólo por la disminución del crecimiento económico, el aumento en las tasas de desempleo, sino también porque en los últimos años se ha expandido de manera exagerada la frontera de cultivos ilícitos. No cabe duda que la creciente importancia de las actividades del narcotráfico ha exacerbado el conflicto interno armado. Es un lugar común afirmar, como incluso lo hacen los miembros de la insurgencia y de las autodefensas, que el narcotráfico es una de las principales fuentes de financiación con que cuentan los grupos al margen de la ley.

Por lo anterior, la sociedad colombiana ha tenido que enfrentar –simultáneamente– la debilidad del aparato económico, el aumento de los índices de desempleo, la expansión de los cultivos ilícitos y, por supuesto, la intensificación y degradación del conflicto.

Aunque son muchas las áreas en las que es necesario actuar para resolver una problemática tan compleja, el gobierno identificó una serie de estrategias prioritarias, indispensables para reencauzar a la sociedad colombiana en una senda de crecimiento y prosperidad. El Plan Colombia sintetiza y articula esas estrategias, que combinan iniciativas de carácter social, productivo y militar. Para su financiamiento, el gobierno comprometió a la comunidad internacional bajo el principio de la responsabilidad compartida en la solución de los problemas de Colombia, en buena parte atribuibles a factores externos como el consumo de

estupefacientes en los países desarrollados, la incapacidad para controlar el lavado de activos en los centros financieros internacionales y la venta indiscriminada de precursores químicos para la producción de sustancias ilícitas en nuestro país. La comunidad internacional respondió masivamente al llamado del gobierno colombiano.

El Plan Colombia está basado en cuatro estrategias que son sus principales ejes de acción. La primera es la búsqueda de una solución política negociada al conflicto armado colombiano. Esto es, la convicción de que el conflicto tiene orígenes y motivaciones políticas y por lo tanto debe ser resuelto por la vía de una negociación enmarcada dentro de ciertos principios básicos como la integridad territorial, el respeto por los principios y valores democráticos, el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. De hecho, la búsqueda de una solución política negociada al conflicto fue el principal elemento que convocó a amplios sectores de la opinión internacional, especialmente en Europa, en favor del apoyo económico al Plan Colombia.

RED DE APOYO SOCIAL

La segunda estrategia del Plan es el fortalecimiento de los programas sociales por medio de la creación de la Red de Apoyo Social. En Colombia, a diferencia de lo que ocurría en otros países de América Latina con un nivel de desarrollo similar, era notoria la ausencia de una institucionalidad que permita enfrentar de manera ágil y rápida los efectos de la crisis económica sobre los sectores más vulnerables de la población. Por ello, cuando el gobierno colombiano le solicitó al Fondo Monetario Internacional su apoyo y aval frente al programa de ajuste, lo hizo no solo para recuperar la credibilidad y confianza de los inversionistas frente al país, sino también para asegurar el financiamiento de los nuevos programas sociales por parte de la banca multilateral.

Para el diseño de la Red de Apoyo Social se realizó un detallado estudio de los programas de solidaridad y atención social de emergencia existentes a nivel internacional¹⁶. De la comparación internacional se concluyó que Colombia necesitaba combinar tres tipos de programas. En primer lugar, un programa de

¹⁶ Esta tarea fue desarrollada principalmente por funcionarios del DNP en asocio con las misiones técnicas del Banco Mundial y el BID. Una buena referencia para el análisis comparativo es Lustig (2000).

generación de empleo temporal para los trabajadores de menor nivel de calificación, recomendable para países con alto desempleo en los que el mercado de trabajo no se hubiera ajustado bien porque la rigidez de la legislación laboral no lo hubiera permitido o porque la reevaluación de la moneda hubiera encarecido la mano de obra en términos internacionales¹⁷. Este era, en parte el caso de Colombia.

En segundo lugar, en la mayoría de los hogares pobres (que corresponden a la clasificación 1 y 2 del Sisben) la crisis económica significó una disminución de los ingresos debido a la pérdida de empleo de alguno de los miembros del hogar o a la disminución de la remuneración, especialmente de los trabajadores cuentapropia. Como lo muestran las propias estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares, la disminución de ingresos tiende a generar inasistencia escolar, a disminuir la calidad de la nutrición y la atención en salud del hogar. En estas circunstancias, se hace indispensable un programa de transferencias monetarias orientado a reforzar el ingreso de los hogares, condicionado a la asistencia escolar y a la vacunación de los menores de edad que habitan en el hogar¹⁸. Por último, el desempleo de jóvenes entre 18 y 25 años no solo registra tasas que duplican las correspondientes a la población global sino que además ocasiona mayores problemas debido a que se interrumpe el proceso de acumulación de capital humano y disminuyen las probabilidades de enganche futuro de este tipo de trabajadores. Por ello, es deseable incluir dentro de los programas de asistencia social, iniciativas que permitan la capacitación de los jóvenes en oficios o actividades que mejoren sus posibilidades laborales¹⁹.

La Red de Apoyo Social contiene tres programas en estas líneas, denominados **Empleo en Acción, Familias en Acción y Jóvenes en Acción**. El primero es un programa que está orientado a la realización de obras de infraestructura comunitaria en el 40% más pobre de los 502 municipios de mayor tamaño. El programa cuenta con recursos de financiación externa por 300 millones de dólares, ejecutados a través de entidades no gubernamentales. Ningún proyecto individual puede tener un valor superior a los 150 mil dólares.

Familias en Acción es un programa orientado a las familias pertenecientes al 20% más pobre de la población que vive en 352 municipios diferentes a los del

17 Este fue el caso de Argentina, donde se introdujo el programa Trabajar, que sirvió como punto de referencia.

18 El programa Progres a de México tiene estas características.

19 El programa Chile Joven es un buen ejemplo de este tipo de iniciativas.

programa anterior. Su objetivo es mejorar la asistencia escolar y la atención en salud de los menores de edad. Para ello, se realiza una transferencia en dinero directamente a los hogares más pobres, del orden de 70 mil pesos mensuales por niño o niña. La transferencia está condicionada a que la familia demuestre que los niños asistan a las escuelas y a los centros de salud, y que las madres se capacitan en temas relacionados con la nutrición de su hogar. La experiencia internacional, particularmente la del caso mexicano, ha demostrado que estas transferencias dan mejores resultados que los subsidios en especie. Este programa le llegará a 300 mil hogares de Colombia, especialmente en las zonas rurales.

Jóvenes en Acción es un programa de capacitación y entrenamiento para jóvenes desempleados (entre 18 y 25 años de edad) en actividades u oficios específicos en los que exista demanda laboral. El sector productivo y las instituciones educativas se encargan del entrenamiento a cambio de un honorario que reconoce el programa por cada joven entrenado. Durante la fase lectiva, que dura de seis a siete meses, el joven recibe un subsidio diario que se incrementa en el caso de las mujeres con hijos.

LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

El fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico es la tercera estrategia del Plan Colombia. El problema del narcotráfico se ha agudizado en Colombia en los últimos años, tal y como se aprecia en el Cuadro 2. Según las estadísticas del

Área con Cultivos Ilícitos. Hectáreas.

	Bolivia	Colombia	Peru	Total
90	50,300	40,100	121,300	211,700
91	47,900	37,500	120,800	206,200
92	45,500	37,100	129,100	211,700
93	47,200	39,700	108,800	195,700
94	48,100	45,000	108,600	201,700
95	48,600	50,900	115,300	214,800
96	48,100	67,200	94,400	209,700
97	45,800	79,500	68,800	194,100
98	38,000	101,800	51,000	190,800
99	21,800	122,500	38,700	183,000
00	14,600	136,200	34,100	184,900
01	19,900	nd	34,000	nd

Cuadro 2

Fuente: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

gobierno estadounidense, el área con cultivos ilícitos se triplicó durante la década de los noventa (pasó de 40,000 a 136,200 hectáreas entre 1990 y 2000). Las cifras para Colombia contrastan con la disminución registrada en otros países productores como Perú y Bolivia, debido al éxito de los programas de erradicación y sustitución, así como la interdicción aérea. Con la mayor producción de coca y amapola en Colombia, no sólo se sustituyó la producción de Bolivia y Perú, sino que se integró verticalmente la cadena del narcotráfico lo cual implicó ganancias en eficiencia y productividad. De hecho, el aumento de la producción fue superior al aumento en el área cultivada en Colombia.

El crecimiento en las actividades del narcotráfico le ha ocasionado graves perjuicios a la sociedad colombiana. Se estima que la expansión de los cultivos ilícitos se tradujo en la pérdida de un millón hectáreas de bosques húmedos tropicales (por cada hectárea de cultivos ilícitos se destruyen 5 hectáreas de bosques). Los mayores ingresos del narcotráfico han financiado el crecimiento de los grupos armados al margen de la ley. El crecimiento en el número de frentes de la guerrilla y miembros de los grupos ilegales de autodefensa guarda una estrecha relación con la dinámica de los recursos provenientes de la producción, procesamiento y distribución de sustancias ilícitas²⁰. Como si esto fuera poco, el narcotráfico ha dado origen a un aumento generalizado de la corrupción y la criminalidad²¹ que, a su vez, ha generado una fuerte destrucción de la infraestructura social y un colapso en la productividad general de la economía²². Adicionalmente, el contrabando — financiado con los recursos de origen ilícito—, es una fuente permanente de competencia desleal para la industria colombiana. Por todo ello, sobran los motivos para convertir la lucha frontal contra el narcotráfico en uno de los elementos estructurales del Plan Colombia.

El gobierno no estuvo dispuesto a sacrificar ninguna de las herramientas disponibles para enfrentar este problema. Por el contrario, buscó mecanismos para articular mejor los instrumentos disponibles como la fumigación, la interdicción aérea y la erradicación manual y voluntaria. En particular, se definieron dos áreas prioritarias de acción. En primer lugar, el éxito en la estrategia de interdicción en el Perú y Bolivia mostró los beneficios de fortalecer el sistema de radioayudas y la capaci-

20 Existe amplia evidencia al respecto. Ver Rangel (2000) para el caso colombiano y Collier (2000) para la experiencia internacional.

21 Además de los efectos directos sobre la criminalidad, el narcotráfico genera congestión judicial (disminución en la probabilidad de castigo) y difusión de prácticas delictivas (tecnología del crimen).

22 Ver Cárdenas (2002)

dad aerotáctica de la Fuerza Aérea. Adicionalmente, la utilización de los ríos como principal modo de transporte para la movilización de insumos y drogas ilícitas en Colombia, hizo indispensable reforzar las tareas de interdicción y combate mediante la creación de las Brigadas Fluviales de la Infantería de Marina. Es claro, que de todas las formas de lucha contra el narcotráfico, la interdicción es quizás la que tiene menos efectos colaterales negativos, tanto en lo social como en lo ambiental. De allí la importancia de dotar al país con los mecanismos para desarrollar este tipo de estrategia.

En segundo lugar, el gobierno consideró necesario continuar con la política de erradicación sin compensación alguna para los cultivos de más de 3 hectáreas. Para ello, resultaba indispensable fortalecer la capacidad de fumigación aérea de la Policía Nacional y su protección mediante la creación de la Brigada Antinarcóticos del Ejército Nacional, así como el incremento de equipo de transporte aéreo por parte del Ejército para la movilización de su tropa²³. El uso de la fumigación generó una fuerte controversia tanto al interior del país como en el exterior. La posición del gobierno frente a este tema fue clara: Sin la amenaza de la fumigación era prácticamente imposible lograr que las comunidades aceptaran los pactos de erradicación manual y los programas de desarrollo alternativo. Además, frente a las críticas de carácter ambiental, el gobierno argumentó con pleno sustento técnico que el mayor daño sobre los ecosistemas lo causa la destrucción de las fuentes de agua debido a la deforestación y tala de bosques para expandir la frontera de cultivos ilícitos.

El cuarto componente del Plan Colombia articuló todos los programas en beneficio de la población más afectada por el conflicto, comenzando por los pequeños productores que se dedican a los cultivos ilícitos como mecanismo de subsistencia. Frente a este grupo, y para darle viabilidad económica y social a amplias zonas del territorio donde se han asentado grupos marginados de la población, se diseñó la estrategia de Desarrollo Alternativo Integral. Es un hecho que los esfuerzos realizados en el pasado para promover la sustitución de cultivos ilícitos no fueron del todo exitosos debido a las grandes diferencias de rentabilidad entre cultivos legales e ilegales. Para resolver esta dificultad, se hizo necesario formular una estrategia integral en la que el proyecto productivo alternativo se acompaña del desarrollo de la infraestructura social, del fortalecimiento de la capacidad de gestión local y comunitaria, del mejoramiento en el acceso a los servicios básicos de educación y

23 Se duplicó el número de helicópteros de transporte y se cuadruplicó el número de helicópteros pesados artillados.

salud, y de la construcción de infraestructura física, especialmente las vías de transporte necesarias para la comercialización de los nuevos productos. En particular, el programa Vías para la Paz, que cuenta con el apoyo financiero de la CAF, ha permitido la construcción de proyectos estratégicos como la integración de los departamentos del Putumayo y Guaviare (principales productores de coca) con los mercados del interior del país. La premisa es que allí donde hay vías, no sólo hay mayor presencia del Estado y mejores condiciones de orden público, sino que además se hace posible el desarrollo comercial de proyectos productivos de carácter alternativo. A esta estrategia se le sumaron los programas cuyo propósito es la recuperación de los ecosistemas.

Este componente del Plan Colombia también incluye el fortalecimiento institucional y la atención a víctimas de la violencia. En el frente institucional se le dio especial importancia a la promoción y defensa de los derechos humanos y del DIH, a través de mecanismos de capacitación y comunicación. Asimismo, se estableció un programa de mejoramiento en las condiciones de acceso a la justicia, no sólo a través de la instalación de las dependencias formales de la rama jurisdiccional, los órganos de control y la Fiscalía General, sino también a través de mecanismos informales de resolución de conflictos como las Casas de Justicia. Aunque no se excluyen otras regiones del país, estos programas tienen un énfasis en las zonas donde coexisten los cultivos ilícitos y el conflicto armado, en medio de una notoria ausencia del Estado colombiano. Es precisamente en estas regiones donde se registran los mayores niveles de pobreza y exclusión.

Estos elementos ponen de presente el carácter integral y comprehensivo del Plan Colombia. Esta novedosa articulación de estrategias, en lo social, lo institucional y en la lucha contra el narcotráfico permitió contar con el apoyo internacional, tanto de los Estados Unidos, como de Europa, Japón y América Latina. El costo estimado total es de 7,100 millones de dólares, a ejecutarse en el período 1999-2003. De este total, 1,000 millones de dólares corresponden a los programas de la Red de Apoyo Social (familias en acción, empleo en acción, jóvenes en acción), 2,100 millones de dólares para los programas de desarrollo alternativo integral, fortalecimiento institucional y atención a víctimas de la violencia y 4,000 millones de dólares a la estrategia de lucha contra el narcotráfico. Del total, la comunidad internacional aportó cerca de 3,100 millones de dólares, en tanto que el presupuesto nacional hizo un aporte del orden de 4,000 millones de dólares, que incluye cerca de 800 millones de dólares recaudados a través de los bonos de paz. Los programas sociales del plan se administran a través del Fondo de Inversión para la Paz,

mediante la suscripción de convenios para su ejecución tanto con entidades oficiales como con organizaciones no gubernamentales.

1. EXPORTACIONES COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO

El tercer pilar fundamental del Plan de Desarrollo fue el desarrollo del sector exportador. El incremento de la oferta productiva exportable tuvo como objetivo no sólo competir con éxito en los mercados internacionales sino también mejorar la competitividad de los productos colombianos en el mercado doméstico, que presentaba una creciente penetración de bienes y servicios importados. De esta forma, al focalizar la política industrial y otras políticas sectoriales en la actividad exportadora se buscó reactivar el aparato productivo y, simultáneamente, reducir el desequilibrio externo, uno de los principales causantes de la inestabilidad macroeconómica. Para el logro de este propósito se diseñó el Plan Estratégico Exportador 1999-200, con cinco objetivos estratégicos principales²⁴ :

- i. Aumentar y diversificar la oferta exportable de bienes y servicios en función de la demanda mundial y la oferta interna.
- ii. Incentivar e incrementar la inversión extranjera.
- iii. Aumentar la productividad empresarial y hacer competitiva la actividad exportadora.
- iv. Regionalizar la oferta exportable.
- v. Desarrollar una cultura exportadora.

A su vez, en el desarrollo de cada uno de estos objetivos estratégicos se han realizado iniciativas específicas. Por ejemplo, para incrementar la oferta exportable se le ha dado especial atención al desarrollo de un sistema moderno de inteligencia frente a los mercados más relevantes para los productos colombianos. Adicionalmente, han adecuado, reorientado y difundido los instrumentos para la promoción del comercio exterior, tales como el CERT, las zonas francas, el “Plan Vallejo” y, por supuesto, los programas adelantados por Proexport²⁵. Dentro de esto últimos, los servicios orientados hacia la pequeña y mediana empresa, a través del programa Expopyme, han tenido especial prelación.²⁶

²⁴ Ver Ministerio de Comercio Exterior (2002a).

²⁵ Durante el año 2001, el 80% de las exportaciones no tradicionales utilizó los mecanismos “Plan Vallejo”, mientras que Proexport prestó asesoría a 4.214 empresas nacionales y a 3.889 empresas extranjeras, con lo cual apoyó exportaciones por un valor de US\$ 3.616 millones FOB. Desde el lanzamiento de Expopyme en agosto de 1999 se han atendido 1,680 empresas, de las cuales 540 han registrado un crecimiento de más de 50% en sus exportaciones.

²⁶ Posteriormente, la ley 590 de 2000 reforzó los mecanismos para el fomento de este tipo de empresas.

La promoción de la inversión extranjera juega un papel protagónico dentro de la visión de desarrollo basado en el dinamismo del sector exportador. De una parte, la inversión extranjera es una fuente de tecnología con efectos positivos sobre la economía como un todo. De otra, las empresas con capital extranjero normalmente tienen una orientación exportadora, especialmente a los mercados regionales. El punto de partida para incentivar la inversión extranjera fue la reforma del artículo 58 de la Constitución, con el cual hizo posible generar un entorno jurídico estable a través de la suscripción de acuerdos internacionales de inversión.

Aunque históricamente el sector energético ha sido el principal receptor de inversión extranjera, al comienzo de la Administración Pastrana se hizo evidente la pérdida de dinamismo de las inversiones en este sector, pese al enorme potencial de nuestro país. Por ello, una de las prioridades del gobierno fue la modificación del sistema de regalías que se había convertido en un verdadero desincentivo a la inversión en este sector. La ley del Plan de Desarrollo reformó el esquema de regalías de una regalía fija del 20% a una escala variable entre 5% y 25% en función de la producción del campo. En términos generales el porcentaje de regalías se incrementó para los campos con producción superior a los 400,000 barriles por día (bpd) y disminuyó para los campos cuya producción es menor a 125,000 bpd, cuyo potencial es enorme. Adicionalmente, en una decisión posterior, la participación de Ecopetrol en los contratos de asociación se redujo del 50% al 30%, con un claro beneficio para el inversionista. Algo similar ocurrió en el caso de los demás hidrocarburos y minerales, especialmente en el sector carbonífero donde la política estatal incluyó la venta de Carbocol, propietaria de un 50% de la mina del Cerrejón (zona norte).

Para aumentar la productividad empresarial y la competitividad de la producción nacional se buscó, ante todo, mejorar la articulación de los programas de apoyo al sector empresarial. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los programas de innovación tecnológica que hacen parte del sistema nacional de ciencia y tecnología. La puesta en marcha del Programa Nacional de Productividad y Competitividad, así como la del Centro Nacional de Productividad, son ejemplos de cómo los recursos disponibles para la ciencia y tecnología se han armonizado con las necesidades del sector exportador²⁷. Adicionalmente, dada la restricción crediticia imperante a raíz de la crisis del sector bancario se hizo imperativo fortalecer los mecanismos de financiamiento para empresas exportadoras a través de Bancoldex.

27 Posteriormente, la ley 590 de 2000 reforzó los mecanismos para el fomento de este tipo de empresas.

La articulación de programas y políticas en torno al desafío exportador fue aún más marcada en el sector de infraestructura. Como se mencionó en la introducción, durante la Administración Pastrana se le dio prelación a proyectos estratégicos con un impacto sobre el comercio exterior. En el caso del sector transporte, por ejemplo, la prioridad la recibieron los proyectos con participación privada que mejoraron las vías de acceso a los principales puertos marítimos y terrestres debido a que los costos de transporte entre los centros productivos del interior del país y los puertos reducen la competitividad del aparato productivo. De hecho, es frecuente que el costo de transporte interno exceda los fletes internacionales entre el puerto colombiano y el lugar de destino final. Por esta razón, el desarrollo del sistema de transporte, que abarca tanto la infraestructura física como la regulación y la logística, se concibió por parte del gobierno como una condición necesaria para el éxito de la estrategia exportadora²⁸.

La búsqueda de una mayor competencia entre modos de transporte se convirtió en un objetivo fundamental de la estrategia gubernamental. Por ello, el gobierno le dio prioridad a la recuperación de la red férrea que integra el interior del país con los puertos de Santa Marta (Red del Atlántico) y Buenaventura (Red del Pacífico). La recuperación, mantenimiento y operación de estas dos redes, que suman más de 2,000 kilómetros de vía, fue entregada al sector privado bajo la modalidad de concesión a 30 años durante el primer año del gobierno. En el caso de la red vial, la Administración Pastrana se concentró en los programas Vías para la Paz (comentado en la sección anterior) y Vías para la Competitividad, que incluyó iniciativas como el mejoramiento del corredor Bogotá (Briceño) – Bucaramanga – Santa Marta, así como el corredor Bogotá –Ibagué– Armenia –Buga– Buenaventura. En este último, se incluyó la licitación por parte del Invías para la construcción del túnel de la Línea, de 7.5 kilómetros de longitud que permitirá reducir en 90 minutos el tiempo de recorrido entre Ibagué y Armenia. Los accesos hacia Venezuela y Ecuador también recibieron la mayor prioridad. En el primer caso, se continuaron los trabajos para terminar la conexión entre Bogotá y la ciudad fronteriza de Arauca que incluyó la construcción de los túneles de Boquerón (2.5 km.) y Buenavista (4.5 km.) en la vía Bogotá - Villavicencio y la pavimentación de la Troncal del Llano entre Villavicencio y Tame (Arauca). Una vez concluido el

²⁸ La adecuada regulación es tan o más importante que la construcción de infraestructura nueva. Por ejemplo, el gobierno evitó el incremento de fletes (en términos reales) para el transporte terrestre de carga y autorizó la utilización de los puertos y ferrocarriles privados para el transporte de carbón por parte de terceros.

tramo hasta la frontera con Venezuela, se podrá interconectar a Bogotá con Caracas en sólo 16 horas, menos de la mitad del tiempo de recorrido actual a través de Cúcuta. Algo similar ocurrirá con la terminación de la vía que comunica a Cartagena–Bosconia–Valledupar–Maicao que mejorará la integración entre la zona centro-norte del país y la ciudad de Maracaibo. De otra parte, se le dio prioridad a la continuación de la vía Bogotá-Neiva-Pitalito en el tramo Pitalito–Mocoa-San Miguel, en la frontera con el Ecuador que permitirá un nuevo y más rápido acceso de los productos colombianos a ese mercado. Por último, el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria contó también con la participación del sector privado. En particular, el aeropuerto de la ciudad de Cali fue entregado en concesión al finalizar el primer año de gobierno.

En síntesis, las exportaciones, sin café y petróleo, crecieron en un 30% entre 1999 y el año 2001. Por su parte, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales fue de 17.5% en el año 2000 y 10.1% durante el año 2001 (pese a la crisis de la región se espera un crecimiento de 4.4% en el año 2002). Con ello, estos rubros de exportación pasaron de representar el 52% de las exportaciones totales en 1997 a 57% en 2001.

Sin embargo, es inexacto afirmar que todas las políticas que buscaron un mejoramiento de las condiciones del aparato productivo se circunscribieron a la órbita del sector exportador. Una de ellas, de enorme importancia para el desarrollo, fue la relacionada con la política de vivienda. En este campo el gobierno tuvo que enfrentar una de las peores crisis del sector, caracterizada por una fuerte contracción de la actividad de la construcción en 1998 y 1999, la caída en los precios de la finca raíz, y el deterioro generalizado de la cartera hipotecaria.

Esta crisis obligó al equipo económico a darle una enorme prelación a la búsqueda de soluciones para el sector. El gobierno presentó durante el segundo semestre de 1999 un proyecto de ley que fue aprobado por el Congreso en diciembre de ese año mediante el cual se reformó radicalmente la estructura del sistema de financiamiento hipotecario²⁹. En esencia, se regresó al mecanismo original del UPAC basado en créditos hipotecarios indexados con tasa de interés fija, pero se modernizó significativamente la estructura de fondeo del sector por medio de la emisión de títulos y bonos hipotecarios colocados en el mercado de capitales

²⁹ La discusión de esta ley ocupó la mayor parte de la agenda legislativa de las comisiones económicas durante el segundo semestre de 1999.

(igualmente indexados y a tasa fija). Con ello, se sentaron las bases para resolver el problema del descalce de tasas y plazos que originó buena parte de la crisis del sector en 1998 y 1999³⁰. Además, la ley estableció exenciones tributarias para los rendimientos financieros de estos títulos y bonos, así como la posibilidad de disminuir la base del impuesto de renta para las personas naturales que ahorren para la compra de vivienda. La ley también incrementó significativamente la asignación de subsidios para la vivienda de interés social. Todo ello permitió la recuperación del sector de la construcción, cuyo crecimiento esperado para el año 2002 es de 4%.

Adicionalmente, para ayudar a la reactivación sector real el gobierno promovió la reestructuración de empresas mediante los mecanismos establecidos en la ley de intervención económica (Ley 550 de 1999) que facilitó la realización de acuerdos entre acreedores. Esta ley permitió que muchas empresas, al borde del colapso, recuperaran su viabilidad financiera.

2. CONCLUSIONES

La visión del desarrollo durante la Administración Pastrana se cimentó en tres pilares básicos: política integral de paz, estabilización macroeconómica y desarrollo del sector exportador. El Plan evitó la dispersión de políticas y programas, y logró articular coherentemente la acción del gobierno alrededor de una visión de país. Esa visión se construyó a partir de un diagnóstico en el que se identificaron los principales problemas y se establecieron las áreas prioritarias de acción. Dicho diagnóstico no fue arbitrario, sino que se sustentó en un sólido análisis de la realidad colombiana. En este sentido, el Plan refleja los resultados de años de trabajo académico que han permitido un mejor entendimiento de las causas y consecuencias del narcotráfico, del origen y crecimiento del conflicto y, por último, de la falta de dinamismo de la economía en un ambiente de inestabilidad y desequilibrio.

Ese bagaje intelectual sirvió de base para articular un programa integral de gobierno que supo establecer los acentos necesarios para reencauzar la sociedad por la senda del crecimiento económico y la prosperidad social. Todo ello, por

³⁰ El descalce de tasas surge de la diferencia entre las tasas de captación (a DTF) y las de colocación (tasa fija más inflación) que expone a los bancos hipotecarios a un enorme riesgo si cambian las tasas de interés; el descalce de plazos surge de la diferencia entre los plazos de las captaciones (cortos) y las colocaciones (largos).

supuesto, en un ambiente de estabilidad macroeconómica, sin la cual era virtualmente imposible edificar el cambio.

Este capítulo ha resumido los elementos centrales de la visión del desarrollo durante la administración Pastrana Arango. Aunque todavía es temprano para juzgar los resultados, puede decirse sin temor a la equivocación que en todas las áreas ha habido logros importantes. Por ejemplo, en el frente de la estabilización, el país dejó de transitar por el borde del abismo macroeconómico en el que se encontraba en 1998. El desempeño durante los años 2001 y 2002, así como las expectativas para el presente año, indican que se ha cumplido a cabalidad con las metas fiscales acordadas con el FMI. De esta forma, al finalizar el año 2002 el déficit del sector público consolidado habrá sufrido un ajuste equivalente a 2.8% del PIB, al pasar de 5.4% del PIB en 1999 a 2.6% en 2002. Este ajuste ha jugado un papel determinante en la reducción de la inflación de 16.7% en 1998 a 6% en 2002 y de las tasas de interés (captación) que superaban el 35% al inicio del gobierno y que hoy bordean el 10%. Se superó el atraso cambiario mediante una devaluación real de más de 30%, que ocurrió sin sobresaltos y permitió la reactivación de los sectores agrícola y manufacturero.

El ajuste fiscal resultó compatible con el incremento en el gasto en áreas vitales para el desarrollo de nuestra sociedad, como el fortalecimiento del sector de defensa y seguridad y la introducción de programas sociales de gran alcance e impacto orientados a los sectores menos favorecidos. Adicionalmente, la devaluación real y la reorientación de las políticas sectoriales a favor del desarrollo exportador, se tradujeron en un crecimiento de las exportaciones (sin café y petróleo) a tasas anuales superiores a 10% en promedio. Sin duda, el crecimiento en el número de empresas colombianas que comercializan parte de su producción en los mercados internacionales es una fuente de optimismo con respecto al desempeño futuro de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

Cárdenas, M. (2002), "Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?", mimeo.

Collier, P. (2000), "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy," World Bank, June.

Lustig, N. (2000), "Crises and the Poor: Socially Responsible macroeconomics", *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 1-30

Rangel, A (2000), "Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy in Colombia," *Journal of International Affaires*, 577-601.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), "El Saneamiento Fiscal, Un Compromiso de la Sociedad". Tema I—Diagnóstico y Principales Recomendaciones. Informe Final. República de Colombia.

Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1998), "Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para Construir la Paz". Tomos I y II. República de Colombia.

Ministerio de Comercio Exterior (2002a), "Plan Estratégico Exportador". Sexto Encuentro para la productividad y competitividad. Santa Marta, Marzo 14 y 15 de 2002. Documento marzo 2002. República de Colombia.

Ministerio de Comercio Exterior (2002b), "Política Nacional para la Productividad y Competitividad". Sexto Encuentro para la productividad y competitividad. Santa Marta, Marzo 14 y 15 de 2002. Documento marzo 2002. República de Colombia.

Capítulo XV

¿ES POSIBLE UN MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO? EL CASO DEL SALTO SOCIAL ERNESTO SAMPER PIZANO

ExPresidente de Colombia

Hace varios años la Editorial Oveja Negra publicó una interesante recopilación de ensayos sobre Modelos de Desarrollo Económico. Entonces escribí, con cierta timidez, algunas consideraciones sobre lo que entonces podía considerarse como las directrices del modelo de la época. Afirmé que más que de “modelos de desarrollo” en Colombia podía hablarse de “momentos de desarrollo”; hablé también de la necesidad de superar los viejos dilemas que caracterizaban el debate sobre el problema del subdesarrollo entonces: acumulación o reparto; equilibrio o desequilibrio; Estado o iniciativa privada.

Cuando repaso las páginas de ese ensayo pienso, con algo de nostalgia, cómo resultaba de fácil, por aquella época, polemizar alrededor de estos temas que hoy son tan complejos, inasibles y difíciles por la evolución de los acontecimientos nacionales e internacionales, que han hecho particularmente impredecible la economía; circunstancias como la agudización de la violencia interna o los choques externos resultantes de la globalización introducen factores de incertidumbre en el análisis del desarrollo, que inclusive ha llevado a algunos autores a sugerir la teoría del caos como patrón conceptual para poder entender lo que está pasando.

El Plan del Salto Social, que desarrolló el proyecto político que me llevó a la Presidencia, recogió algunas de las premisas anteriores cuando planteó la necesidad de reformular la política de apertura económica iniciada durante el gobierno del presidente Barco. Colombia no tenía necesidad, como otros países de América Latina al comenzar la década de los noventas, acosados por la hiperinflación y los

efectos desestabilizantes del excesivo endeudamiento externo, de abrir su economía de la manera abrupta como fue abierta.

Se habrían podido tomar precauciones para la protección temporal de algunos sectores particularmente sensibles como el agrícola que perdió, como consecuencia del choque aperturista 230.000 empleos entre 1991 y 1993, mientras que la indigencia rural pasaba del 26.7% al 31.2%, profundizando la brecha rural-urbana que se había comenzado a cerrar durante los años ochentas; concertar ajustes preventivos en el sector productivo o precaver los formidables costos sociales resultantes de aplicar a la economía colombiana, por vía intravenosa, las fórmulas del Consenso de Washington.

Como otros mandatarios de la región, deslumbrados por el falso mito de la modernidad, llevaron hasta la temeridad sus ansias de pragmatismo —“lo que cuenta son los resultados, no importa el precio ético o social que se pague por conseguirlos”—, el gobierno de entonces, sin saber para qué ni por qué, se afilió un día al club de economías neoliberales desesperadas.

En el año de 1994, al llegar al gobierno, decidimos mantener algunos lineamientos coyunturales de la apertura iniciada, seguida por el presidente Gaviria, particularmente lo referente al desmonte arancelario, a la desregulación de algunos mercados y a la protección de la inversión extranjera, pero tomamos la determinación de avanzar en dos campos de largo alcance: el de la competitividad y el de la inversión social; el desarrollo de esta estrategia de mayor productividad, con énfasis sectoriales, nos debía permitir, al hacernos más competitivos en términos internacionales, pasar de la fase de la simple apertura a su verdadera internacionalización, mientras el cambio social, por su parte, ayudaría a preservar, a través de una mayor legitimidad, la gobernabilidad del nuevo esquema.

El propósito de este ensayo es demostrar que los avances conseguidos durante el cuatrienio 1994-1998 en materia de competitividad y equidad, como parte de una nueva propuesta de desarrollo contenida en el SALTO SOCIAL, coincidente con recientes experiencias de América Latina, sentaron las bases para lo que podría calificarse como un paradigma alternativo de desarrollo, cuyo objetivo final, consignado en el mismo Plan, era el de “formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la

naturaleza y por tanto menos depredador; más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano”. (SALTO SOCIAL, pg. 14.)

EL DIFÍCIL TEMA DE LA GOBERNABILIDAD

El modelo latinoamericano de desarrollo sufrió importantes transformaciones durante el siglo XX. El proteccionismo “espontáneo” que llevó a la sustitución masiva de importaciones como respuesta a la crisis recesiva de los años treinta fue institucionalizado en los años cincuenta a través del denominado “modelo proteccionista”. Aunque el esquema mostró durante la segunda mitad del siglo efectos positivos como un mayor crecimiento económico, el desarrollo de una infraestructura básica y el comienzo de una fase de industrialización, también contribuyó a la dualización de las economías, enfrentando el campo con la ciudad, la agricultura comercial con la tradicional y el sector moderno con el sector informal. Como resultado, se produjo lo que la CEPAL ha denominado una gran heterogeneidad sectorial: la dispersión de muchos sectores aislados e incluso enfrentados.

La revisión del esquema sustitutivo se hacía necesaria por su propio agotamiento y la demostrada incapacidad para contener los efectos de las crisis petroleras y monetarias de los años setenta. Durante la fase siguiente, la denominada del “ajuste”, las autoridades monetarias internacionales impusieron una serie de reformas dirigidas a conseguir el saneamiento fiscal de las economías sobreendeudadas del área; estas formulaciones sirvieron más tarde de base para la formulación del llamado “Consenso de Washington” y su posterior institucionalización en lo que se conoció como la fase de la apertura. Aunque el ajuste y la apertura contribuyeron a devolverle la estabilidad macroeconómica a la región, aumentaron sus exportaciones en un 7% anual y atrajeron nuevos flujos de inversión extranjera, no consiguieron –como se está reconociendo por sus propios propulsores en estos días –recuperar los niveles de crecimiento del pasado ni como lo ha señalado la CEPAL en su informe “Luces y Sombras”, transformar el nivel productivo o reducir la desigualdad; al contrario, durante esta época se crearon unos grandes pasivos sociales que desafiaron los avances conseguidos para la misma época en materia de democratización de los sistemas políticos regionales y las posibilidades inmediatas de su gobernabilidad.

Algunos sostienen, apoyados en las evidencias sobre los altos niveles de enfrentamiento social a que ha llegado la región, que más que hablar de gobernabilidad en América Latina, se debería hablar de una situación estructural

de ingobernabilidad caracterizada por lo que podríamos denominar el “síndrome político latinoamericano”, al tener más territorio que nación, más gobierno que Estado y más poder que autoridad.

La Comisión Trilateral definió la gobernabilidad como “el conjunto de atributos necesarios para la existencia de regímenes democráticos”; sus inspiradores, Huntington, Crozler y Wacanuti, destacaron entonces como uno de los mayores factores de ingobernabilidad en el mundo la incapacidad del Estado para responder a todas las demandas sociales. Más tarde, el término sirvió para definir las alianzas y pactos que requería el mantenimiento de una democracia, unos años después, el concepto se confundió con la calidad misma de los sistemas democráticos, su legitimidad formal y la capacidad para producir cambios sociales. La gobernabilidad puede hoy definirse como “la capacidad de un gobierno elegido democráticamente para dar órdenes atendiendo demandas sociales, y la disposición de aceptarlas por parte de los gobernados”. El tema de la capacidad nos plantea el de la eficiencia gubernativa y el de su aceptabilidad nos lleva a la discusión sobre la legitimidad, que comienza con el origen democrático de quien ordena y se extiende a la amplitud del proyecto social que atiende a quienes obedecen.

LA GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA

Colombia, como muchos otros países de América Latina, confronta serios problemas de gobernabilidad originados en la incapacidad del modelo económico para evitar los costos sociales de su propia aplicación, por la crisis del sistema representativo de unos partidos y congresos incapaces de mantener la confianza popular y por el severo impacto de fenómenos derivados del cuadro patológico de la globalización como la corrupción, el armamentismo y el narcotráfico. En el caso colombiano, a estos factores se suma la violencia, como elemento profundamente disruptivo de nuestra gobernabilidad. Lo que es nuevo en Colombia no es la violencia, sino su aceleración como consecuencia del crecimiento del narcotráfico que la financia y de la incapacidad del Estado para derrotar militarmente a los sectores alzados en armas o avanzar en una negociación política.

Existen, empero, hechos nuevos que deben ser tenidos en cuenta en el análisis económico de la violencia; por primera vez nos damos cuenta de que los costos directo e indirecto de la violencia —un 4.2% del PIB, según estimativos recientes del Departamento Nacional de Planeación— son muy superiores a lo que tendríamos que invertir para conseguir la paz; esto es, que económicamente, la paz es más

rentable que la guerra. Así lo prueban circunstancias como el alto costo resultante de la voladura de torres de energía que han sido dinamitadas en los últimos años. (Gráfico No. 1.)

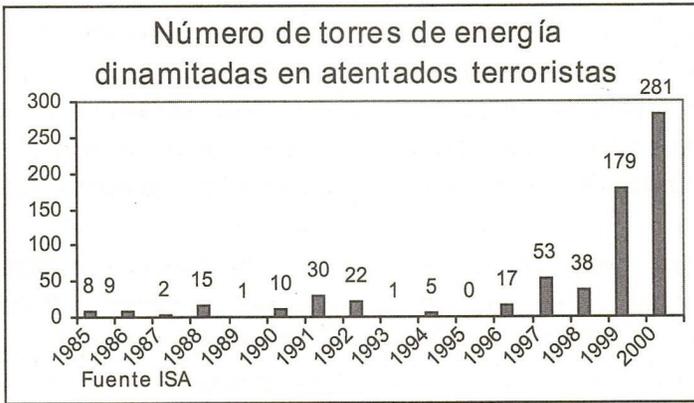


Gráfico No. 1

Mientras no se consigan resultados importantes en la lucha contra el narcotráfico, como los que se consiguieron durante mi administración en desarrollo de la política que denominamos del “ajuste ético de la economía”, no habrá posibilidades de paz duradera en Colombia. Una política realista de combate de las organizaciones criminales colombianas comienza, sin excepción, por el estrangulamiento de las fuentes ilegales que hoy las financian.

ESTADO Y MERCADO

La gobernabilidad, como ya se dijo, también tiene que ver con las reformas al régimen del Estado, que aseguren su efectivo papel como garante de la gobernabilidad democrática e impulsor del paradigma alternativo de desarrollo. El dilema ya no está planteado entre Estado o mercado sino entre el mercado y la sociedad y, sobre todo, respecto al tipo de Estado que requerimos para que los intereses de la sociedad queden equitativamente representados. Hasta los partidarios de la libérrima operación de las fuerzas de mercado coinciden en afirmar que la intervención del Estado es necesaria para corregir las omisiones e imperfecciones de los mercados y que el análisis debe girar alrededor de la santísima trinidad compuesta por el mercado, el Estado y la sociedad.

El Estado nación fue asumido desde la paz de Westfalia como la unidad de

organización del mundo; los Estados soberanos de entonces sirvieron de patrón de referencia para la estructuración del nuevo sistema de relaciones internacionales y convivencia planetaria. Durante el siglo XX, el intervencionismo estatal –que para algunos exacerbó el sentimiento antiestatista– fue justificado por los países capitalistas como una forma de control social para evitar que las economías golpeadas por la crisis recesiva de los años treinta derivaran hacia soluciones autoritarias o comunistas. La frase del presidente Reagan según la cual “el Estado es el problema, no la solución” resumió la percepción que se tuvo del Estado en el momento de implantar el modelo neoliberal, varias décadas más tarde.

El concepto de Estado se encuentra estrechamente ligado al de gobernabilidad en América Latina. Las tensiones redistributivas que caracterizan la dinámica social de la región y que en el pasado fueron manejadas a través de acuerdos de concertación que aseguraron la cooptación democrática de los grupos contestatarios y de sus aspiraciones de cambio, se han agravado con la profundización del modelo neoliberal, la dificultad de Estados cuestionados en su autoridad para administrar las crisis y el propio debilitamiento de los mecanismos de control democrático. En varios países latinoamericanos, estas crisis de gobernabilidad se han traducido en crisis institucionales asociadas a problemas de conducción política que hoy tienen comprometida la propia supervivencia de los Estados o de sus democracias. El Estado latinoamericano sigue siendo un instrumento fundamental de la gobernabilidad de la región. Su mantenimiento es tan importante como su reforma para modernizarlo, purificarlo, internacionalizarlo, humanizarlo y descentralizarlo.

En Colombia, la Constitución del año 91 contribuyó notablemente a acentuar las condiciones de ingobernabilidad institucional propias de la región. Con la autoridad que me da el haber sido el primer Presidente en gobernar un cuatrienio completo con el nuevo régimen constitucional, puedo decir que el país no es gobernable con su Constitución vigente y que por ello el punto central de la reforma política de la cual tanto se habla en estos días debería ser la modificación del régimen de responsabilidad política establecido en la joven pero inefectiva Carta Política.

Sin desconocer la importancia de la parte garantista de la Constitución y de los instrumentos establecidos para hacerla efectiva, como las acciones de tutela y de cumplimiento, la nueva infraestructura institucional merece serias críticas, especialmente en lo que se refiere, repito, a la gobernabilidad política. El Presidente responde por todo lo que no maneja: por la política criminal, que depende de la

Fiscalía; por la política económica, que determina el Banco de la República; por los servicios públicos, que no regula; y por la televisión, que no vigila. También responde por el gasto público que no ejecuta, al menos en un 75%, que según las nuevas disposiciones constitucionales ya está comprometido en transferencias territoriales, pagos de subsidios y compromisos con el sistema de seguridad social.

La gobernabilidad, como ya se dijo, también aparece comprometida con los problemas de equidad. América Latina, se ha dicho, no es el hemisferio más pobre del mundo, pero sí es el peor repartido. Las cifras sobre la distribución del ingreso en Colombia, como en el resto del continente, son escalofrantes y lo confirman para nuestro caso específico.

EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD

El neoliberalismo no es solamente un modelo económico; su desarrollo implica una concepción autoritaria del manejo del poder, conlleva una concepción minimalista del cambio social, supone la adscripción a una ética transaccional donde los valores se negocian como si fueran mercancías y apareja un renunciamiento tácito, en aras de la efectividad del propio modelo, a conceptos como el de solidaridad social.

Que la globalización produce costos sociales y que dichos costos afectan la gobernabilidad es algo que hoy pocos discuten en América Latina. Si la dependencia fue el eje de articulación del proyecto político de Prebisch en los años cincuentas, la equidad debe convertirse en la columna vertebral del nuevo diseño regional para el siglo XXI. Competitividad para la equidad, equidad para la gobernabilidad y gobernabilidad para la globalización.

El principal y más extendido problema social de la globalización es el aumento de los índices de desempleo. Con razón ha señalado el periódico "The Times", que "después de la guerra, el desempleo ha sido la enfermedad más extendida, insidiosa y destructiva de nuestra generación; la enfermedad de la civilización occidental en nuestra época". América Latina no ha sido la excepción a esta epidemia de la época contemporánea.

El crecimiento del desempleo ha sido absorbido por el denominado sector informal de su economía, que hoy ya representa el 56% de la población económicamente activa y que ha sido responsable de siete de cada diez nuevos empleos generados

durante la pasada década. Si la región quiere enfrentar coherentemente su problema de desocupación, además de impulsar sus índices de crecimiento por encima del 6% por año —como lo propone el PNUD para que la inequidad no se agrave— debe poner en marcha, y en forma inmediata, un Programa de Apoyo al Sector Informal que contenga estrategias de capacitación, fondos de garantías para microempresarios, extensión de la seguridad social y modernización de su tecnología.

El problema del desempleo, cuando se relaciona con el de las remuneraciones salariales, se confunde con el de la distribución del ingreso; en efecto, el 33% de los trabajadores perciben el 8% del ingreso laboral, lo cual, sin duda, ayudaría a explicar por qué el coeficiente de Gini latinoamericano es del 0.58 frente al índice mundial del 0.40. Está claro que en América Latina la desigual distribución del ingreso está generando fuertes tensiones distributivas que afectan la gobernabilidad regional como resultado de la gran paradoja resultante de un sistema político que tiende a la inclusión, mientras que su sistema económico propicia la exclusión.

A la luz de las teorías del Premio Nóbel Amartya Sen, lo que interesa hoy es saber cuál es el grado de libertad que tiene una persona en una sociedad para alcanzar la satisfacción de sus necesidades, incluidas las de participación política y pertenencia cultural. Esta libertad debe ir acompañada, según Sen, de la creación de canales a través de los cuales la gente participe en el diseño y aprobación de sus propias estrategias de ayuda, a través de redes de protección social como la Red de Solidaridad Social que creó el SALTO SOCIAL. Esta tarea se facilita en América Latina, donde existe una extendida y reconocida cultura de la solidaridad, en la cual apoyar este tipo de programas.

Finalmente, la nueva política de inclusión debe ser complementada con claras y novedosas estrategias redistributivas que superen el esquema tradicional del asistencialismo, por ejemplo, la celebración de Pactos Fiscales, fondos de compensación y organización social, subsidios a la demanda, programas de capacitación para el sector informal, planes de titularización y una nueva agenda social, como lo ha propuesto la CEPAL, que asegure en el tiempo la permanencia de la política social y rescate el valor económico de la inversión social.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

Para acometer el formidable desafío de revertir los patrones de inequidad que caracterizan a la región, se debe avanzar en un nuevo Estado de Bienestar, que más

allá del concepto del Estado-repartidor, proponga las bases de un Estado-protector de riesgos. Se trata de crear una nueva institucionalidad social para generar y acumular un mayor capital social, entendido éste como “el conjunto de políticas públicas y nexos organizativos aplicados al mejoramiento de las condiciones de bienestar de una sociedad”. Este capital social debe ser cohesionador para ayudar a consolidar el sentido de pertenencia de los miembros de un mismo grupo.

El Estado Bienestar, como eje de la nueva institucionalidad social, sería el nuevo y más importante actor del esquema de gobernabilidad requerido para enfrentar el reto de la internacionalización sin fragmentar la sociedad ni poner en peligro la estabilidad democrática de su sistema político. Como bien lo señala el profesor Stiglitz: “El desarrollo económico de un país está insertado en su organización social, de manera que abordar las inequidades estructurales requiere no sólo de cambios económicos sino también de transformaciones de la sociedad misma”. Por ello, resulta más que válida la afirmación de que América Latina lo que requiere, más que un modelo de desarrollo, es una nueva forma de construir sociedad, y esa tarea sólo la puede asumir desarrollando una nueva forma de organización estatal para la equidad.

Afortunadamente, el mundo está volviendo los ojos hacia una nueva generación de pensadores sociales como Roderik, Amartya Sen, Tobin o Stiglitz, quienes están construyendo una nueva teoría del desarrollo alternativo que rescata conceptos desestimados por los “mercadistas”, como el valor del componente nacional en la formulación de las teorías del crecimiento (Roderik), la relación entre necesidad y libertad para la determinación de los umbrales sociales de pobreza (Amartya Sen), la posibilidad de establecer controles a los movimientos especulativos internacionales de capital (Tobin) o la no menos importante de la justificación del Estado como mecanismo corrector de los desequilibrios e imperfecciones de los mercados (Stiglitz).

El hilo conductor de estas nuevas formulaciones es, sin duda, la exaltación del concepto de equidad social como referente obligado de cualquier nueva formulación del desarrollo. Mientras que para los aperturistas el villano del desarrollo es el gasto público, cuya reducción, con la del Estado, interesa vitalmente a la reactivación del mercado, en el modelo social, el gasto público, particularmente el social, se convierte en una valiosa palanca para acumular capital social al mejorar la calidad del recurso humano gracias a más y mejor educación, salud o vivienda, legitimar las políticas de crecimiento y estabilidad y asegurar así la gobernabilidad.

LA EQUIDAD EN COLOMBIA

El tema de la equidad es particularmente relevante en el caso colombiano y en las actuales circunstancias, cuando el panorama social no puede ser más desolador.

Entre 1997 y el año 2000:

1. El ingreso per cápita cayó en casi US\$ 1.000.
2. El número de pobres absolutos aumentó, como consecuencia, en más de dos millones, llegando a más de veinte millones de personas.
3. En lo corrido de la administración Pastrana los colombianos perdieron, en promedio, un 25% de su patrimonio; tardarán en recuperarlo entre quince y veinte años.
4. El número de personas por debajo de la línea de pobreza pasó de 56.3% en 1998 a 60%, y el de indigencia de 19.7% a 23.4%, niveles de pobreza apenas superados hoy por Brasil, en América Latina.
5. En el año 2.000, 56% de las mujeres entre 15 y 24 años se retiraron del sistema escolar, forzadas por razones económicas;
6. Como resultado final, Colombia descendió siete lugares en la lista de las Naciones Unidas, sobre el mapa de la pobreza en el mundo.

En este sensible deterioro de las condiciones sociales influyeron, además de factores estructurales como la forma de reparto de la propiedad o las condiciones de acceso a la educación, la política económica neoliberal concentrada en un ajuste fiscal financiado con la reducción de la inversión social prevista en el SALTO SOCIAL, y sus programas como el SISBEN para universalizar la cobertura en materia de salud subsidiada y los proyectos focalizados de la RED hacia las madres cabeza de hogar, los ancianos indigentes, los destechados rurales y los jóvenes desempleados urbanos. Así mismo, se detuvieron o recortaron planes para el mejoramiento de los maestros o el PLANTE, para la sustitución social de cultivos ilícitos, para sólo mencionar algunos.

La filosofía que inspiró el PLAN DEL SALTO SOCIAL fue la de realizar un gran esfuerzo, cuantitativo y cualitativo, para profundizar el cambio social. La meta

del PLAN para duplicar durante el cuatrienio el monto de la inversión social se consiguió en más de un 80% (llegó al 14.4%), debido a las dificultades macroeconómicas que aparecieron a mediados del año 97.

El PLAN proponía además, como premisas, la modernización de los sistemas de prestación y administración de los servicios sociales, la integración de la política económica con una política social “activa” para que ésta no fuera considerada como “hermana menor” de aquella y el desarrollo de mecanismos de participación y control ciudadanos –financiados a través de un Fondo de Participación Ciudadana –para acompañar democráticamente la ejecución de los programas y asegurar, de esta manera, su transparencia y eficacia.

EL SISBEN O LA REVOLUCIÓN DE LA SALUD

Uno de los programas de mayor envergadura fue en el que se propuso la universalización del servicio de salud para llevarlo a la población más pobre. Hasta la Ley 100, el sistema de salud pública y la seguridad social se consideraban como tres compartimentos aislados, casi excluyentes, en un sistema de salud dividido por clases entre la salud privada de buena calidad, que atendía a la clase alta, la del seguro social, que cubría la clase media aportante y la de salud pública, con baja calidad, para atender al resto de la población. La Ley 100 fue inicialmente concebida con la intención neoliberal de privatizar la atención en salud y reemplazar el viejo esquema asistencialista por un mercado de subsidios de demanda, cuya oferta atendería el sector privado a través de las empresas promotoras y prestadoras de servicios de salud; la nueva legislación también buscó marchitar el espacio asignado al Instituto de Seguros Sociales como entidad de atención de riesgos de los trabajadores vinculados con contrato de trabajo.

EL SALTO SOCIAL produjo un cambio radical al integrar los viejos subsistemas e introducir un componente de solidaridad que permitió prestar un servicio de salud de calidad aceptable para todos los estratos; así mismo, habilitó los servicios seccionales de salud en departamentos y municipios, para atender la cobertura de los sectores marginados social y geográficamente. Para focalizar el servicio a los sectores más necesitados responsabilizó al Ministerio de Salud de la elaboración del sistema de identificación de necesidades básicas insatisfechas (SISBEN), de tal suerte que por primera vez en la historia de la salud en Colombia, los pobres tuvieron derecho a exigir, carnet en mano, la prestación de los servicios asistenciales financiados por el Estado.

Adicionalmente, se habilitaron los hospitales públicos para competir con los nacientes esquemas de prestación privada de servicios sanitarios. Esta revolución de cobertura se hizo sin menoscabo de la calidad y a partir del fortalecimiento del Instituto de Seguros Sociales como gestor principal de la salud contributiva. Los resultados fueron contundentes: entre 1993 y 1998 la cobertura de salud aumentó del 20% al 64%, cubriendo una población superior a los veinticinco millones de personas. (Cuadro No. 2)

Población afiliada a seguridad social en salud. Nacional. 1995 - 2000

	1995	1996	1997	1998	2000
Población total	39.281.340	40.018.837	40.772.994	41.539.011	42.299.301
Régimen contributivo	9.500.000	14.969.278	16.090.724	14.537.402*	14.409.131**
Régimen subsidiado	4.883.201	7.026.690	8.527.061	9.283.966	9.509.729

Cuadro No. 2 *Este total incluye 717.872 afiliados sin identificar (desconocidos) de la EPS ISS.

** Este total incluye 73.801 afiliados sin clasificar.

Fuente: Hasta 1999 Ministerio de Salud, a partir de 2000 Supersalud.

Las cifras de contributivo para 2000 incluyen afiliación en algunas entidades adaptadas.

Como resultado de este programa, la pobreza, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas, pasó del 33% en 1994 al 27% en 1998, coincidiendo con un mejoramiento de los indicadores generales de calidad de vida. (Cuadro No. 3)

Indicadores de condiciones de vida

Encuesta de calidad de vida

	1993	1997
Necesidades básicas insatisfechas		
Nacional		
Pobreza (%)	32.7	26.9
Indigencia (%)	13.5	9.0
Urbano		
Pobreza (%)	20.6	17.5
Indigencia (%)	4.0	3.3
Rural		

	1993	1997
Pobreza (%)	60.9	49.6
Indigencia (%)	35.5	22.8
Tasas cobertura asistencia escolar (netas)		
Primaria	75.2	83.4
Secundaria	47.8	59.7
Cobertura de Seguridad Social		
% de la población total	23.7	57.2
Servicios públicos		
Energía	86.0	93.8
Agua	80.0	85.6
Alcantarillado	63.3	70.8
Calidad de la vivienda		
Materiales inadecuados	7.3	7.6
Hacinamiento	12.8	11.0
Carencia de servicios básicos	10.4	5.7

Cuadro No. 3 Fuente: DNP

COMPETITIVIDAD Y ESTABILIDAD

Cómo generar riqueza sigue siendo el gran interrogante para todas las economías del planeta. La equidad es fuente de competitividad y de crecimiento. Como muchos otros países, también los latinoamericanos confrontan hoy el reto de encontrar un patrón de crecimiento ajustado a las exigencias de la época. Este proceso de reacomodamiento es dialéctico y complejo en la medida en que está afectado por determinantes estructurales que producen, según la terminología shumpeteriana, “destrucciones creativas” de espacios sectoriales de competitividad. Roderik habla de la necesidad de una estrategia nacional de inversiones que ajuste las posibilidades de crecimiento de cada país a sus propias especificidades y concluye que los beneficios de la apertura dependen en alto grado de la aplicación de políticas domésticas relativas a la inversión, la estabilidad macroeconómica, los recursos humanos y el buen gobierno.

La combinación de exigencias externas y respuestas internas plantea la necesidad de un paradigma de crecimiento selectivo. El viejo esquema proteccionista permitió conseguir tasas de crecimiento en América Latina del 5.5% anual durante más de tres décadas, aunque es preciso reconocer que este esfuerzo no estuvo acompañado por aumentos significativos en los niveles de productividad sectorial, cuyo avance

o retroceso dependía de la capacidad de conseguir concesiones de protección, como subsidios, aranceles o licencias de importación.

Hacia el futuro, la Agenda para la Competitividad estará afincada, como lo previó el SALTO SOCIAL, en cinco estrategias: la preservación de la estabilidad macroeconómica, la movilización de más recursos financieros, la definición de una política tecnológica y de infraestructura, la profundización del proceso de integración y el acuerdo sobre una política externa común.

La necesidad de que el crecimiento económico vaya acompañado de unas adecuadas condiciones de equilibrio constituye una preocupación relativamente reciente en la región. Keynes consideró la estabilidad como un corolario del crecimiento sano; con posterioridad, el equilibrio macroeconómico se convirtió en uno de los principales objetivos de la política económica.

Lamentablemente, en la región sólo se entendió el valor de la estabilidad macroeconómica al finalizar el siglo XX. Lo prueban los logros conseguidos en las dos últimas décadas con la corrección de los viejos desequilibrios fiscales y la modificación de las estructuras inflacionarias del pasado. En la misma dirección también registramos avances significativos en la institucionalización del manejo de la economía a través de la creación de nuevos bancos centrales autónomos y organismos de control que permitieron el desarrollo de sistemas financieros nacionales más competitivos y transparentes.

Esta nueva conciencia sobre el valor de la estabilidad económica tiene que complementarse hacia el futuro con nuevas políticas encaminadas a conseguir que los mercados realmente funcionen y que lo hagan equitativamente; la novedosa ciencia de la *mesoeconomía* se dirige a corregir las imperfecciones del mercado, a mejorar sus fuentes de información, a desarrollar segmentos productivos especializados, a regular la producción de ciertos bienes sociales e inclusive a intervenir en la fijación de los precios de ciertos servicios de naturaleza colectiva, como los servicios públicos domiciliarios, para proteger al consumidor y preservar la defensa del concepto de solidaridad.

La principal reflexión en este punto señala que la política macroeconómica no puede seguir siendo neutra en términos sociales ni procíclica en sus efectos fiscales y monetarios; al contrario, deberá tener en cuenta la necesidad de que el gasto público, en su financiamiento y asignación, sea más redistributivo; para conseguirlo,

tendrá que concentrarse en una mayor inversión social. Para evitar los elevados costos sociales de los ciclos resultantes de una economía abierta, se precisa además, como lo plantea claramente el SALTO SOCIAL, el establecimiento de redes de protección social de los sectores más vulnerables, como fondos de subsidios directos a la demanda, programas de compensación de ingresos familiares, planes de emergencia para la generación de empleo y fondos de garantías para apoyar operaciones de crédito destinadas a pequeñas empresas. Se debe, adicionalmente, reducir el peso de la tributación indirecta en la financiación del Estado y desmontar la peligrosa bomba de tiempo del endeudamiento público externo e interno, que se ha duplicado, como fuente de financiación, durante el actual gobierno.

Las inquietudes anteriores quedaron consignadas en el diseño del Pacto de Productividad, Precios y Salarios (Ley 242 de 1995), en el cual se concretaron las líneas generales de desupaquización de la economía, la asignación de fondos públicos para fines sociales y los compromisos específicos relacionados con la descentralización, la transparencia y la productividad del gasto. El Pacto se aplicó exitosamente durante los primeros años del cuatrienio 94-98, hasta cuando las circunstancias políticas hicieron inviable su convocatoria.

Otro punto relacionado con la revisión social del concepto de estabilidad macroeconómica es el que tiene que ver con el manejo de los denominados ciclos económicos de bonanza o de escasez.

Las políticas económicas aplicadas en la región en la segunda mitad del siglo XX actuaron procíclicamente, agudizando las crisis en lugar de aliviarlas; esta incapacidad para manejar las bonanzas encuentra explicación en la muy frecuente “subestimación del riesgo colectivo que conlleva el auge” y en la marcada tendencia a trasladar a los estratos inferiores los costos de las “destorcidas” de las crisis, a través del recorte de la inversión social. Ejemplo de esta política, imitada por varios países latinoamericanos, fue la creación en el año de 1995 del Fondo de Estabilización Petrolera, para ahorrar los recursos generados por los aumentos del precio y la producción del crudo y administrar adecuadamente su impacto monetario.

Por todas estas razones, el tema de la estabilidad no puede quedar circunscrito a la reducción del nivel de precios, mientras se desestiman hechos de estabilidad estructural relacionados con la producción y el empleo. El desconocimiento de estos alcances de largo plazo de la política económica ha contribuido a acelerar las crisis recesivas reforzando, como bien afirma José Antonio Ocampo, Secretario

Ejecutivo de la CEPAL, la creencia generalizada de que en la región “sabemos mucho más manejar las crisis que prevenirlas”.

La formulación de *políticas anticíclicas activas* forma así parte de la nueva agenda. Miremos el manejo de la tasa de cambio, por ejemplo. Su correcta aplicación asegura la competitividad de las economías, que consiste en vender más a mejores precios; y también ayuda a manejar los choques financieros externos resultantes de la propia inserción internacional, al evitar monetizaciones masivas de divisas; el manejo de la tasa de cambio —que debe ser consistente con la tasa de interés y el esfuerzo fiscal— no puede caer en los extremos peligrosos de convertibilidades fijas, dolarizaciones temporales o libertades absolutas que afectan en materia grave las condiciones de estabilidad general de la economía en el largo plazo.

La administración flexible de la tasa es lo más recomendable. Fue la política que se aplicó en el año de 1994 para conseguir el “aterrizaje suave” de una economía que venía recalentada por una expansión peligrosa de su demanda agregada como consecuencia de un gasto público disparado a niveles nunca antes vistos del 42% por año y la apreciación del peso a niveles ruinosos para las exportaciones. Precisamente, gracias a este manejo responsable y contra todos los vaticinios de los contradictores políticos del gobierno, el año de 1996, el año llamado de la crisis, fue el mejor del cuatrienio porque la inversión privada pasó del 8% al 15% del PIB, gracias en parte a que la inversión extranjera registró los mayores niveles de la década.

El horizonte temporal de ejecución de las políticas económicas debe ampliarse, consistentemente, con el nuevo radio de acción que se propone para ellas. Atribuirles a los bancos centrales, como única responsabilidad, el control de la inflación rompe la unidad de objetivos que debe tener el manejo de la economía y enfrenta innecesariamente al poder ejecutivo con las autoridades monetarias, como sucedió en Colombia desde el momento de la creación del banco emisor.

LA INFRAESTRUCTURA

La competitividad no sólo resulta del aprovechamiento de las ventajas comparativas con que la naturaleza ha dotado a algunas economías. Al contrario, como lo ha demostrado el profesor Michael Porter, la competitividad es un concepto sistémico que incorpora las ventajas dadas y adquiridas o “fabricadas”; los

denominados milagros asiáticos se explican, en importante medida, por el desarrollo de fuertes procesos de inversión pública en infraestructura, acompañados de cambios revolucionarios en los sistemas educativos.

El SALTO SOCIAL se fijó, en consecuencia, la ambiciosa meta de duplicar la inversión en infraestructura –teléfonos, electricidad, gas, vías– llevándola del 2.9% del PIB (1991-1994) al 4.6% (1995-1998). Este objetivo suponía recursos por valor de 23.000 billones de pesos, que produjeron un cambio sensible en la tendencia histórica hacia la descapitalización física que llevábamos, como muestra el Gráfico No. 4.



Gráfico No.4

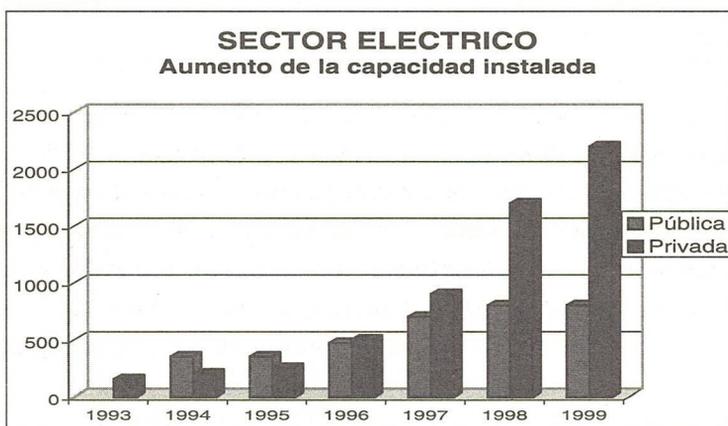


Gráfico No. 5

En algunos aspectos, como el de vías, la inversión no se limitó a la construcción de nuevas carreteras; incluyó la terminación de importantes troncales, como las que

comunicaron a Pasto y Tumaco, Medellín y Turbo, Bogotá y Villavicencio, Valledupar y Montería, y el mantenimiento de más de 4.000 kilómetros de redes, que representaban el 76% de la malla vial nacional. En el sector eléctrico, el aumento de la capacidad instalada que muestra el Gráfico No. 5 es suficientemente claro.

En otros campos, como el telefónico, el número de líneas instaladas prácticamente se triplicó hasta llegar a casi siete millones de ellas. Se modernizaron los principales puertos; se desarrollaron servicios de contenedores; se ampliaron aeropuertos como El Dorado, con su segunda pista; se financiaron sistemas integrales de transporte, como el que dio origen al Transmilenio en Bogotá; se extendieron las redes domiciliarias de gas a dos millones de puntos; en fin, no hubo frente de infraestructura que no recibiera un impulso en desarrollo de la Agenda de Obras Públicas del SALTO SOCIAL.

Los registros históricos de la inversión ejecutada en comparación con las apropiaciones pertinentes en los países del Asia Pacífico nos muestran que estuvimos cerca de alcanzar los mismos niveles:

Inversión en Infraestructura / PIB

Inversión	Asia Pacífico (1980)	Colombia (95-98)
Total	4.3%	4.6%
Transporte	1.6%	1.1%
Electricidad	2.1%	2.5%
Telecomunicaciones	0.6%	1.1%

Cuadro No. 6 Fuente. Banco Mundial.

La clave de este proceso de capitalización fue la vinculación del capital privado en proporciones que variaban del 40% al 50% de cada proyecto, la definición de unas reglas claras y precisas para la coparticipación en este tipo de inversiones que quedaron posteriormente consagradas en la Ley 448 de 1998 y la apertura de algunos sectores, como el de telecomunicaciones, a una sana competencia que no excluía la posibilidad de que las propias empresas públicas participaran en ella.

REFLEXIONES FINALES: ¿EXISTE LA POSIBILIDAD DE UN MODELO ALTERNATIVO DE DESARROLLO?

Con el final de la guerra fría quedó claro que el capitalismo no tiene en el siglo XXI sino un enemigo: él mismo. Así lo está demostrando la profunda crisis en que

ha entrado la denominada ideología neoliberal que sirvió de patrón doctrinario de todos los cambios sucedidos al terminar la guerra fría. La doctrina de la libertad de mercados partió de dos falsos supuestos: el de que más capitalismo conduce a más democracia y el de que la moral sólo es compatible con el interés privado. La realidad se está encargando de contradecir la validez de estos axiomas.

En América Latina, la democratización de sus sistemas políticos - en los últimos diez años las quince democracias de la región han asistido a la celebración de ciento veinte elecciones- ha coincidido con el recrudecimiento de sus conflictos sociales de gobernabilidad resultantes de la aplicación del nuevo modelo de apertura económica. Nunca, como hoy, habían resultado tan válidas las premoniciones de Karl Polany cuando afirmaba en su libro: “La Gran Transformación”, publicado en 1944, que “los mercados no pueden existir por fuera del contexto social donde actúan sin trágicas consecuencias”.

Estos conflictos de gobernabilidad se presentan en momentos en que se encuentran más debilitadas las fuerzas políticas tradicionales por la crisis del sistema de representatividad tradicional y las fuerzas sociales por la desintegración de sus esquemas organizativos. La izquierda, por ejemplo, ha vivido un repliegue comunitario en sus filas a medida que importantes minorías, como los ecologistas, las mujeres y los indigenistas, han conformado organizaciones autónomas para luchar por sus intereses. A este desdibujamiento ha contribuido también el alejamiento del “corazón” que representaban las juventudes contestatarias que hoy sólo palpitan con las campañas mediáticas en contra de la política y a favor de la utopía de la modernidad asegurada por las leyes del mercado. Se añade el debilitamiento de los sindicatos, fragmentados, satanizados y burocratizados por fuerzas de opinión que han logrado que se confunda, irresponsablemente, la flexibilización laboral con el desaparecimiento de las organizaciones de trabajadores de base.

El discurso neoliberal es fuerte porque está respaldado por los que viven de él y controlan la información que lo legitima; es evidente, empero, que el esquema neoliberal sólo funciona en buenos tiempos y que, como señala Ulrich Beck, “se encuentra manifiestamente desprovisto de una respuesta política”.

La construcción de un discurso alternativo es inaplazable. Si al terminar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos hubiera aceptado la propuesta del gobierno soviético de mantener el frente que los había unido contra el fascismo en lugar de abrir fuegos contra el comunismo, y si el mismo Stalin no se hubiera dedicado a

perseguir los movimientos sociales progresistas del mundo para colocarles los grilletes del comunismo, jamás habría nacido el neoliberalismo.

Así como surgió el keynesianismo frente a la gran depresión económica de los años treinta, también están dadas hoy las circunstancias, especialmente en América Latina, para que nazca un nuevo modelo social que reemplace el modelo mercadista. De lo contrario, el destino de la región será regresar al que vivió en los años de la posguerra, cuando las crisis recesivas suscitaron el apareamiento de movimientos populistas apoyados por lo que José María Figueres llamó la “Internacional de las Espadas”, formada por dictadores militares y gobiernos civiles promilitaristas.

El nuevo modelo social tendrá que empezar por averiguar cuánto mercado son capaces de soportar nuestras democracias sin alterar sus condiciones de gobernabilidad mínima ni incurrir en costos sociales que las deslegitimen. Frente a la propuesta neoliberal de gobierno mínimo, sociedad civil autónoma, autoritarismo moral, nacionalismo individualista, conciencia ecológica de mercado, desigualdad admitida, soluciones de fuerza para el control social y sociedad estructurada sobre los valores tradicionales de propiedad individual y familia, el modelo social debe ofrecer un gobierno fuerte, sociedad civil en concertación, oferta moral acotada positivamente, solidaridad internacional, conciencia ecológica sostenible, lucha contra la desigualdad, inclusión social por la vía participativa y sociedad articulada a partir de los principios de solidaridad e igualdad.

Sin pretender que el SALTO SOCIAL haya realizado literalmente estos contenidos, sí está claro que sus presupuestos apuntaban en la dirección correcta. Lo importante, para quienes creemos que no hay desarrollo ni crecimiento que valga la pena sin precisos objetivos de equidad que los califiquen, es señalar que ciertos valores, como el de la estabilidad macroeconómica y la modernización de la estructura productiva, no son incompatibles con el ideal de llegar a tener una sociedad más justa y convivible; y que el cambio social en ningún caso puede quedar subordinado a las prioridades de corto plazo o plantearse como una consecuencia axiomática del simple funcionamiento de las leyes de mercado.

La necesidad de la presencia legitimadora del Estado y el reconocimiento de unos componentes nacionales del desarrollo son por ello elementos consustanciales de la nueva propuesta.

Una sociedad desintegrada y excluida no puede ser protagonista de ningún cambio

democrático profundo; la sociedad civil, entendida como el conjunto de acciones públicas y privadas movidas por un interés colectivo, supera los viejos linderos entre lo público y lo privado y nos amplía el concepto de solidaridad, que es materia prima esencial en la construcción del nuevo proyecto.

Un pueblo sin visión no prevalece, ha dicho la Biblia; una casa dividida sobre sí misma, perece, afirmó Lincoln. El nuevo modelo debe estar acompañado por un proyecto de identidad que lo consolide. La identidad, ha dicho Castells, es la capacidad que tenemos como actores sociales de reconocernos en nosotros mismos. Contra esta posibilidad atenta el pensamiento único que globaliza, frente al pensamiento crítico que identifica. No a la identidad unipolar, sí al multiculturalismo como lo propusimos al crear en Colombia el Ministerio de la Cultura.

El modelo social es eso, nada más, pero tampoco nada menos: gobernabilidad, equidad, competitividad e identidad, desarrollo profundo, nacional y justo.

Capítulo XVI

MODELO SOCIALDEMÓCRATA PARA EL DESARROLLO COLOMBIANO ALBERTO BAQUERO NARIÑO

DE LOS MODELOS DE DESARROLLO

Entendemos por *modelo* un conjunto articulado y coherente de postulados, núcleos armónicos de política pública, conceptos globales sobre las relaciones Estado-sociedad, concepción del papel integral de los sectores con privilegio de los productivos no monopólicos sobre los de servicios y propuestas estratégicas y programáticas plurales que están enmarcados ideológicamente en una postura política, posible e identificable para la Nación y que conforman en esencia una opción de política de Estado.

La sujeción de la economía a la política o de los economistas a los políticos es un reto por resolver. Es preciso juntarlos. En los países sin Estado, la economía y los negocios suelen andar sueltos, como si sus implicaciones fueran ajenas a los desequilibrios sociales. La política debe estar en congruencia permanente con la economía.

Cuando la política es apenas una forma de ejercer un poder deformado, la economía suele ser independiente y los ministros se dedican a negociar el futuro nacional, sin que existan verdaderos mecanismos de control, antes de que ocurran los crímenes. De ahí el caos social que revienta en la insurgencia.

El fundamento ideológico socialdemócrata define el quehacer político de quienes le sean afectos y determina la esencia y los componentes del modelo económico a desarrollar, en función del bienestar colectivo como objetivo principal.

Un modelo es perverso para el pueblo y excelente para la plutocracia, si se privilegia desde el Estado la exclusiva ganancia de los negocios particulares de la banca y de los especuladores. Un modelo es antidemocrático si cae en un abismo en el cual se privatizan las ganancias vía privatización de las empresas estatales rentables y se socializan las pérdidas vía alzas de impuestos, tasas de interés, precios y tarifas.

Si el enfoque filosófico del modelo apunta a resolver los problemas sociales estructurales del país –marginalidad, desempleo, racismo, miseria– que se derivan de concentraciones y exclusiones en el orden económico por parte de minorías privilegiadas, se trata de un modelo social.

Si para llevarlo a cabo requiere de núcleos organizados populares de todas las extracciones y especialidades –no exclusivo de la clase obrera al estilo sueco o alemán– adscritos a un partido político que abra las compuertas a la concertación auténtica y a la participación real y decisoria y que compartan e impulsen el modelo, podremos hablar de una propuesta socialdemócrata.

En el período de 1980 al 2002, la ortodoxia económica colombiana catapultó a ex funcionarios nuestros de alto rango hacia posiciones en los organismos del orden económico internacional –OEA Gaviria, CEPAL Ocampo, BIRF Perry, FMI Junguito– porque todos los que estaban inmersos en la ola globalizante neoliberal prefirieron el logro de equilibrios en las variables macroeconómicas monetarias y fiscales, con descuido absoluto del resultado en el campo social y de los efectos negativos sobre los sectores de producción, que están en recesión. Son más neoliberales que los neoliberales europeos y gringos, razón por la cual fue sencillo cooptarlos.

La opción socialdemócrata en Colombia –liberada de enfoques eurocentristas ajenos a asumir el colonialismo como una peste mundial– es una alternativa reivindicativa que pone en vigencia el *Estado social de derecho*, capaz de entender el desarrollo de las fuerzas productivas dentro de esquemas justos de distribución del ingreso y de la riqueza.

Antes de la Constitución de 1991 el Estado de Derecho privilegiaba la ley sobre las circunstancias relacionadas con el bien común. Tales enfoques de lo jurídico siguen incólumes, sin importar lo legítimo de una decisión jurídica, es decir, si contraviene el derecho natural de los habitantes.

Un ejemplo es cuando el ordenamiento jurídico superior y el Gobierno deciden colocar el recurso tierra, que es fundamental para el bienestar colectivo, al usufructo directo del conglomerado, con privilegio del uso sobre la tenencia que elimina tierras ociosas en manos de terratenientes ausentistas y garantiza la seguridad alimentaria de la población.

El Estado Social de Derecho privilegia lo legítimo –bien general y bienestar individual– sobre lo legal en lo que se enmarca, como ordenamiento nacional, el cual debe expedirse de conformidad con este enfoque sustantivo de la prevalencia en toda circunstancia donde estén en juego equilibrios, respetos y defensas magnas como la vida, la libertad y la búsqueda de opciones dignas entre los individuos y entre éstos con la Naturaleza. Es la prioridad permanente del interés general sobre el interés particular.

La profundización de lo global es determinante en países tecnológicamente y financieramente dependientes, lo que se impone en los manuales del FMI y se asume por gobiernos neoliberales, mediante liberalización de esquemas proteccionistas, privatización de empresas estatales rentables y escalada alcista de impuestos y tarifas.

El resultado es nefasto para el equilibrio oferta-demanda internas, generación de empleo, finanzas públicas y redistribución de la riqueza nacional. Por el contrario, se entra en un círculo de pauperización general, de endeudamiento crónico tipo Argentina 2002 y de estrechez general para crear empleo.

DE LA ESTRATEGIA ÚNICA EN VEZ DEL MODELO

El debate sobre los modelos de desarrollo se resume en establecer el sello político que sustenta sus propuestas, es decir, su ubicación en la gama ideológica y por supuesto, la coherencia entre los principios que enarbola y los programas que se propone llevar a cabo.

Los partidos políticos suelen esgrimir posturas definicionales singulares, pero en

su papel ante las alternativas de gobernar se confunden, al vaivén de su participación en el poder. La globalización impuso el suprapartidismo de los contratistas y eliminó las diferencias entre la dirigencia de los partidos y la militancia de unos y otros perdió horizontes ante la pugna por las boronas.

La teoría de la Estrategia Única –tipo Plan Colombia del presidente Pastrana Arango– que pretende sustituir al modelo es eficaz al concentrar la atención de otros países en el corto plazo, que pueden reunirse en mesas de donantes y obtener recursos para atenuar o resolver el problema formulado como el desajuste principal, que incide sobre el resto de los componentes sociales.

La Estrategia Única que conlleva la atención artillada al problema crítico del país tiende a constituirse en una solución coyuntural, a la que le apunta con todos los fierros una burocracia específica que se reemplaza en el corto plazo.

Tal es el destino efímero de ciertas estrategias de gobierno que suelen aparecer en el calor del ejercicio presidencial, pero que no son fruto del plan ni de la propuesta específica de gobierno.

DEL DESARROLLO NACIONAL

No existen modelos económicos o políticas económicas ajenos a intereses de clase dentro de los países, en correspondencia al querer del país que ejerce hegemonía sobre otros y de sus corrientes internacionales afines. Es improbable que existan modelos independientes dentro de la dependencia.

Cada modelo económico aplicado en Colombia hasta ahora se encuentra incrustado en los intereses de las agencias financieras mundiales y norteamericanas. Tal vez, lo más independiente y autónomo fue el período de Carlos Lleras Restrepo, quien definió la modernización del Estado y creó durables instrumentos de equilibrio fiscal y de comercio exterior que conformaron una verdadera política de Estado en el marco de centro derecha.

Cada modelo económico, dentro del marco de la dependencia económica tiene connotaciones diferentes, según sea el origen e intención de clase de sus autores internos, quienes en una ocasión se apoyarán en industriales, otras en financieros, otras en productores primarios, otras en intermediarios de negocios, lo cual establece el énfasis de cada uno de ellos y los tipifica.

Hasta ahora ningún modelo aplicado en Colombia se ha ocupado seriamente de mermar las necesidades colectivas como razón prioritaria del excedente económico y del papel del Estado, aunque todos lo pregonen.

Por eso sólo son modelos conservadores, que privilegian la especulación de aristocracias y poderosos. Por eso también son obstáculos al proceso de industrialización y al pleno auge de las fuerzas productivas nacionales.

La oferta del modelo proteccionista de la CEPAL en los 70, la monetarista en los 80 y la neoliberal de los 90 entraron de lleno al país a causa de la incapacidad de la tecnocracia para diseñar modelos propios, por ignorancia de la clase política para exigir modelos alternos y por conveniencia de los ricos.

DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La sentencia del maestro Antonio García sobre nuestros partidos políticos se comprueba a través de los sucesos. Son dos partidos políticamente conservadores y económicamente liberales. Conservan a ultranza el sistema concentrador y excluyente, a la vez que se afirman en los esquemas liberales de la propiedad sobre los medios de producción.

Durante el siglo XX, y en distintas épocas, se fraguaron alternativas políticas a las del liberalismo y del conservatismo. La historia nos muestra que todas ellas – incluso las propias surgidas en el seno de las clases altas como el MRL – fueron clausuradas de modo brutal. Al parecer de la plutocracia, el monopolio del poder es de su exclusividad perenne.

Los partidos políticos tradicionales con tendencias dominantes de derecha, es decir de conservación de privilegios en las minorías, presentan al país fórmulas que ideológicamente carecen de frontera y que se identifican en la defensa de los intereses de las clases altas, con algunos paleativos para el pueblo.

La crítica situación económica y social refleja lo inadecuado de sus ejecutorias; de ahí la necesidad de pensar en soluciones de otro género, que releguen a planos secundarios las ideologías derechistas y contemplen la ideología que ofrece una izquierda democrática, tendencia que en lo internacional y en lo nacional encuentra identidad con la socialdemocracia y es conveniente de acuerdo con las circunstancias.

EL LIBERALISMO EN LA INTERNACIONAL SOCIALISTA

La afiliación del Partido Liberal a la Internacional Socialista –años 90– le hace tener una afinidad con un núcleo de partidos considerados progresistas y con programas ideológicos ubicados a la izquierda de la gama ideológica, más no le define el carácter socialdemócrata que sus alas progresistas y líderes radicales –minoritarias– le han marcado como rumbos en coyunturas violentas.

EL DEBATE

Reacciones positivas y negativas causó la idea de afiliar el Partido Liberal Colombiano a la Internacional Socialista, más en el seno de los liberales (quienes, a decir verdad, poco han aportado al desarrollo del planteamiento en el terreno económico y político y sí lo han hecho en el de los afectos) y de las tendencias de izquierda que en los terrenos de la opción democratacristiana o socialcristiana que esgrime el Partido Conservador.

La iniciativa que se formuló a finales de 1981 se resuelve en los años 90 y hoy el Partido Liberal está inscrito en la Internacional Socialista, como un partido afin más no militante en la socialdemocracia.

Los colombianos nos sorprendemos de la posibilidad de elaborar un modelo propio de desarrollo anclado en opciones que prioricen las soluciones sociales, modelos que no sean agenciados por las potencia o por las multinacionales.

Los liberales de derecha o de centro derecha no independizan la opción socialdemócrata de la coyuntura electoral basando sus argumentos en las fallas del modelo abierto o neoliberal de los gobiernos de la década de los 90.

El modelo neoliberal se comienza a imponer en el mundo bajo las presiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, sobre los rotundos fracasos de los modelos proteccionistas de los años 50 y 60, modelos considerados cepalinos y con base en las florecientes expectativas del mercado mundial a comienzos de los años 70.

En la última década del siglo XX, el modelo neoliberal se profundiza, causando serios desajustes sociales y sin resolver los problemas en las estructuras productivas de nuestros países.

Los efectos del modelo exportador sobre las débiles economías nacionales tercermundistas y aún de países industrializados, como Inglaterra, revientan en el globo terráqueo como vejigas de pus, llenas de inflación de estancamiento, de elevadas tasas de interés, de desempleo y subempleo, en una coyuntura económica internacional ligada con la aparición del síndrome petrolero a comienzos de los 70, con la OPEP, el auge de la informática japonesa que compite con la tecnología industrial norteamericana y europea, lo cual obliga a la adopción de mecanismos proteccionistas en estos países, en perjuicio de la idea y tendencias exportadoras de economías como la concebida para Colombia en esos días. ¡Si no servía el cierre, había que intentar una apertura! Así lo exigían el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como otrora lo exigió la CEPAL.

Es cierto que una perspectiva socialdemócrata, en lo referente a la concepción de una democracia económica, no es compatible con un modelo neoliberal que, por sus intenciones, mecánica y logros, es a todas luces una política de tendencias conservadoras, muy apetecida en las dictaduras de derecha, como fueron las de Argentina, Brasil y Chile, que llevaron esos países a la bancarrota que se superó temporalmente a fines de los 80.

Es paradójico que el liberalismo, que busca la aceptación en la social -democracia, no conjugue en la práctica con sus postulados. Por ello, parecen más bien globos aerostáticos de publicidad, cuyo contenido, el enunciado para Colombia, hasta ahora es confuso.

Los socialistas tratan el tema desde un ángulo político-académico y dejan abierta una puerta de alianza por si el Partido Liberal logra penetrar en las sendas socialdemócratas, aunque no perciben ninguna variación en el pensamiento político liberal dominante de los últimos tiempos, que pueda generar modelos nuevos o al menos modelos propios de desarrollo.

En 1981 se consideró que una opción socialdemócrata podría romper las antidemocráticas y lamentables disposiciones sobre la Seguridad Nacional (Teoría de la Seguridad Nacional) vigentes en Colombia hasta 1991.

Es unánime la idea de traer al presente aspiraciones socialistas de los próceres del Partido Liberal, dando cuerpo a las ideas de izquierda y admitiéndolas como motores del cambio ideológico necesario, de los tiempos futuros.

No son aquí las evocaciones sentimentales a Uribe Uribe, a López Pumarejo o a Gaitán, sino su evaluación histórica, para buscar planteamientos nuevos que ligen ese pasado liberal a las necesidades y aspiraciones colombianas.

La alternativa económica socialdemócrata supera la propia imagen y figura de quien la colocó en la arena política, que debe colocarse como un argumento serio de izquierda, contra la posibilidad de la derecha democratacristiana, frente a concepciones cepalinas, neoliberales, keynesianas, ya experimentadas sin éxito en nuestro país en los últimos 40 años.

Existen tendencias en el seno de la Internacional Socialista, uno de cuyos hechos es la interpretación múltiple dentro de la I.S. a la orientación del gobierno sandinista nicaragüense (FSLN), a sus apoyos y a sus logros, lo cual hizo patente el aplazamiento de la reunión en Caracas de la I.S. (febrero/82), debido al enfrentamiento entre Acción Democrática de Venezuela y varios partidos socialdemócratas europeos.

La I.S. no es una sumatoria de partidos idénticos: Así, el socialismo francés de Mitterrand no es un partido socialdemócrata, sino un partido socialista a pesar de encontrarse afiliado a la I.S. En Francia, consideran los socialistas, que el ejercicio del poder social democratiza al partido, en la misma forma que el comunismo se estaliniza.

El "Proyecto Socialista" que llevó a Mitterrand al poder, tiene serias dificultades para su implementación. La ADECO venezolana sostuvo, hasta antes de su debacle, que debían deslindarse campos entre los partidos marxistas y los partidos socialdemócratas, mientras varios partidos socialdemócratas europeos sostienen que el pluralismo ideológico es benéfico. Quizá la óptica del análisis europeo es todavía distinta a la óptica latinoamericana; tal vez no les correspondía a los Adecos tomar esa decisión, sino que ella tenía que plantearse en el Congreso; quizá aún se encuentre vivo el espíritu eurocentrista contra el cual Willy Brandt enfiló sus baterías desde la presidencia de la I.S.

Una radicalización de la I.S., al contacto con la brutal realidad de las sociedades latinoamericanas, es una perspectiva en la que creen los socialistas, no los socialdemócratas.

La revista *Nueva Sociedad* y varios documentos de CEDAL (Centro de Estudios

Democráticos en América Latina) en Costa Rica, han publicado el pensamiento que tienen sobre el mundo en proceso de industrialización y sus posibilidades socialdemócratas.

Se tienen apuntes sobre el proyecto político socialdemócrata y muy poca idea sobre el proyecto económico de cada ámbito latinoamericano, como ocurre con la generalidad de los exegetas de la S.D. El propio Monge, con su programa “Volvamos a la tierra”, no presentó alternativas costarricenses de tendencia socialdemócrata, particularmente en lo económico, no obstante ser el líder del partido Liberación Nacional afiliado a la Internacional Socialista.

La I.S., presidida por Willy Brandt, reunió a los partidos socialdemócratas del mundo e incluyó a partidos políticos cuyas tendencias se inclinan por adoptar las ideas expuestas en estatutos, congresos y declaración de principios de la I.S. respecto a la democracia política y a la democracia económica en los campos nacionales e internacionales.

A continuación se presentará un breve cuadro de sus aspiraciones teóricas a efectos de informar un poco más sobre el debate. (Ver historia de la I.S. Declaración de Principios).

a. DEMOCRACIA POLÍTICA

Entiende la I.S. por Democracia Política el amparo y protección de los Estados del pleno ejercicio de las libertades políticas tales como la libertad de opinión, la libertad de prensa, el derecho de huelga, la libertad de enseñanza y aprendizaje, la libertad de asociación y reunión, la libertad de culto.

Protege a los individuos contra la intervención arbitraria del Estado y vela por la existencia de un sistema de justicia independiente, para que nadie sea sustraído a la competencia de los jueces ordinarios. Se identifica con el sistema representativo basado en elecciones libres, universales y secretas, con la existencia de partidos de oposición con derecho a su ejercicio.

Rechaza cualquier forma de totalitarismo o de dictadura por ser contrarios a la libertad de los pueblos, a la paz mundial y al respecto a la Declaración Universal de los derechos del Hombre.

La Democracia Política requiere de la participación popular en su defensa y desarrollo, y es un requisito indispensable para la realización de la Democracia Económica y Social. Si bien entiende que el gobierno debe ser ejercido por las mayorías, respeta los derechos de las minorías, como en los casos de grupos culturales con idioma propio, para los cuales solicita autonomía cultural.

b. LA DEMOCRACIA ECONÓMICA

Ubica el interés de la comunidad por encima del interés de lucro de los particulares, proponiendo la economía planificada como un muro de contención contra el capitalismo monopólico y contra toda forma de planificación económica totalitaria. Entiende que todo proceso productivo se debe planificar en beneficio del pueblo.

La forma colectiva de la propiedad en los sectores de interés social, de la vida nacional, es compatible con la propiedad privada en otros sectores de la economía. Esta forma de propiedad puede ser creada por nacionalizaciones o por iniciativa del propio Estado.

La participación de los trabajadores y demás grupos de base en la concepción y realización del plan, se entiende como el aspecto vital de una sociedad democrática, guardando un pleno respeto a los derechos del parlamento. El poder económico debe estar sujeto a los objetivos de la planificación económica concertada, evitando que los capitales privados se muevan en círculos especulativos, abusen de su poder y permanezcan por fuera del control del aparato estatal.

c. LA DEMOCRACIA SOCIAL

El socialismo democrático aspira a incrementar el bienestar de los individuos mediante la creación de una base sólida de seguridad social y del mejoramiento de las condiciones culturales del pueblo.

El progreso cultural al que aspiran las sociedades democráticas se obtiene a partir de la repartición del producto social según las necesidades vitales elementales.

El socialismo democrático impulsa el cumplimiento de los derechos al

trabajo; a la asistencia médica y la protección de la maternidad; al descanso; a la seguridad económica en la vejez y en caso de desocupación o de invalidez; de los niños a la protección infantil y el derecho de la juventud a una instrucción escolar acorde con las capacidades individuales; el derecho a una vivienda digna.

Todos los hombres deben ser usufructuarios de los beneficios del arte y de la cultura universal porque éstos no son exclusivos de nadie.

En el campo internacional la I.S. plantea que ningún pueblo puede alcanzar sus soluciones políticas, económicas y sociales aislado de la comunidad internacional.

Sin embargo, propone el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional que repose en la colaboración voluntaria e independiente de las naciones, pues rechaza toda forma de imperialismo, de sometimiento y de explotación de cualquier pueblo. La lucha contra las potencias hegemónicas constituye una base contra el desequilibrio político y militar.

La denuncia de la pobreza en el Tercer Mundo se mira como la existencia de un obstáculo a la libertad y a la paz mundiales. Por ello propone soluciones como las planteadas por Willy Brandt en el libro “Diálogo Norte-Sur”, las cuales no han llegado aún al terreno de las realizaciones. El orden económico actual en lo nacional y en las relaciones entre los países es desigual, genera dependencia e impide el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos sometidos.

La democracia social en el plano internacional se demuestra en las relaciones pacíficas entre los Estados, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en la voluntad de cooperación, que no debe entenderse como ayuda caritativa sino como necesaria aplicación a nivel internacional de los principios que se sostienen en el interior de los países.

“Estas relaciones deben estar reguladas por normas precisas en el espíritu de la carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados” (Caracas 1976). El nuevo Orden Económico Internacional se entiende como “el derecho que tienen todos los Estados a disponer libremente de sus recursos naturales en su propio beneficio, y a la facultad correlativa de regular las transferencias

de capital y tecnología, de obtener precios justos y remunerativos para las materias primas y ventajas preferenciales para los productos manufacturados de los países desarrollados. Implica, finalmente, el rechazo a la injerencia de los gobiernos y consorcios transnacionales en los asuntos internos de otros países". (Caracas, 1976.)

La integración regional se apoya porque constituye una forma de ayuda recíproca entre países de similar grado de industrialización y un método de intercambio con otros bloques económicos o con países industrializados, de modo más equilibrado.

Los partidos y movimientos S.D. deben luchar por la preservación de los acuerdos de integración y establecer principios que los obliguen a apoyarlos verticalmente. La integración económica motiva integración política y un bloque integrado de naciones puede hacer valiosos logros.

Una evaluación de la unidad principios-realidad nos dice que también en la I.S. existen dificultades. Los partidos socialdemócratas no han podido realizar todas sus aspiraciones y en cada país existen condiciones particulares, diferentes a otras, que hacen que el proyecto avance o se detenga.

Las sociedades con dificultades en su estructura de poder económico y político, es decir con un profundo predominio de los capitales monopólicos nacionales o extranjeros, dominados por las tendencias conservadoras o de derecha, el proyecto S.D. avanza lentamente. Aún ello ocurre en las sociedades industrializadas y es asunto permanente de debate en la I.S.

DEL MODELO SOCIALDEMÓCRATA PARA COLOMBIA

PROPUESTAS EN LA DEMOCRACIA ECONÓMICA

a. Diagnóstico económico

Existe el imperio total de los sectores de servicios —en particular los financieros—, que se han vuelto especulativos, en detrimento de los sectores de la producción; el predominio de los monopolios sobre el Estado, el auge del interés de lucro sobre el interés social, la débil presencia de la planeación económica frente al libre juego de la oferta y la demanda.

El Estado neoliberal volvió a ser la “mano invisible” de Adam Smith, con los canales de participación popular cercenados; se presenta un cuadro crítico con excesivo costo del dinero, desempleo y subempleo explosivos, crecimiento aluvial de las zonas urbanas, abandono creciente del campo, lo que genera déficit en la producción de alimentos, quiebras o estancamiento empresarial y expulsiones masivas de trabajadores por reducción masiva de la demanda.

Las privatizaciones trasladan a sectores monopolistas el manejo de las empresas estatales rentables, con lo cual se pierde el sentido de servicio público y se sustituye por la búsqueda de incrementos en la tasa de ganancia.

La democracia económica es inexistente. Hay desconcierto por los fracasos de los planes estatales y el estancamiento o retroceso de los sectores productivos. El desempleo sube a tasas del 20% en el 2002.

b. Propuesta para un programa socialdemócrata

Se arraiga en la urgencia de implementar el Estado Social de Derecho. El partido debe ser el autor del modelo; el Estado estructura el plan en base a la concertación, luego lo ejecuta sujetando a los agentes económicos a que actúen dentro de la concepción y desarrollo de sus principios.

El plan lo define del Estado en beneficio de la comunidad, evitando el florecimiento del interés de lucro. Una vez establecidas las bases de la política económica en función social, se requiere la concertación sectorial para el desarrollo de cada proyecto y sus complementarios particulares.

La especulación debe ser abolida del conjunto económico. Por eso deben ser reglamentadas las bolsas de valores y las operaciones de mercado abierto, para eliminar su carácter de casinos donde se juegan los intereses de la comunidad.

Todo instrumento de indexación de la economía debe desaparecer. Las UVR –sustitutas de las UPAC– deben desaparecer.

El Estado debe intervenir en todos los campos económicos y financieros que afecten a la Nación. Para ello requiere desarrollar la CN de 1991.

El delito económico –alza de precios mensuales con fórmulas que fijan impuestos y tasas arbitrarias– debe sancionarse. Se requiere una ley antimonopolios para evitar el cartel de los medios de comunicación. El castigo de cárcel debe implantarse para la especulación y la evasión fiscal en cualquiera de sus formas.

Todo instrumento legal que canalice los recursos de la salud, la educación y los programas sociales hacia la intermediación debe desaparecer. Con la Ley 100 se crearon varias formas para evitar que los dineros públicos destinados a la salud lleguen a los hospitales. Por eso muchos de ellos de gran valía y tradición han cerrado sus puertas.

Definir las dos metas principales del plan: Resolver el problema del empleo mediante apoyo al desarrollo de la producción de alimentos y del sistema productivo en general, y buscar un equilibrio entre los sectores con atención profunda a las urgencias de la población.

La solución al problema migratorio campo-ciudad se obtiene si el aparato productivo se orienta a prestar un servicio a la comunidad, y al tiempo, se descongestionan las áreas urbanas, mediante la habilitación económica, masiva e integral, de las “tierras de nueva colonización”, aptas para la mecanización (Llanos Orientales, llanuras del Pacífico y sabanas del Caribe).

El Estado debe controlar el funcionamiento total de la banca sectorial y colocarla al servicio de todos los renglones productivos y de servicios con tasas de fomento. El monopolio estatal efectivo debe radicar en la sujeción total a las políticas públicas en materia de crédito que promuevan y faciliten la inversión en sectores estratégicos.

La cogestión es viable en determinadas áreas, al igual que las formas autogestionarias con propiedad social, sin que ello implique eliminación de la propiedad privada en otros sectores, siempre y cuando se sujeten a funcionar para beneficio colectivo y con tasas de rentabilidad pagables por la sociedad, a través de precios justos. Una autogestión excesiva, al estilo de la Yugoslavia de la época de Tito, se convirtió en un problema de deuda pública impagable.

Las nacionalizaciones –que parecen como una anacronía frente a las privatizaciones– no se contradicen con la existencia de capitalistas privados,

a los cuales también se les dará estímulo, siempre y cuando se ajusten al desarrollo de las políticas económicas y no sean obstáculo para su normal y dinámico desarrollo.

Eliminar toda contratación a destajo.

Posibilitar el acceso de los trabajadores individual y solidariamente a la propiedad accionaria de las empresas públicas y privadas donde laboren, con una meta significativa del 35% de las acciones, las cuales serán vendidas para ser pagadas a largo plazo y sin intereses de ninguna especie. Esto fortalece a las empresas y las protege de las tendencias a burocratizarse, o a pagar costas salariales o pensionales por fuera de los marcos de la factibilidad económico-financiera.

El Estado deberá intervenir en el sector productivo, para colocarle metas (tecnología, calidades, cantidades, diversificaciones, etc.), controlar su ejercicio y fortalecer sus iniciativas con apertura de líneas de fomento a largo plazo.

Es inaplazable que todo colombiano tenga derecho a la seguridad social y para ello se deben eliminar todas las formas de intermediación. Los recursos deben ir directamente a los hospitales y centros de salud.

La ampliación del mercado se debe implementar para darle incentivos a la industria y al sector productivo en general.

Una subida general de salarios se propone, de modo que exista mayor demanda. Acá deberá existir un serio control de precios y una amplia red para evitar el acaparamiento y la especulación. Reducir las distancias entre los extremos salariales, sin que el máximo tenga incremento por debajo del costo de vida.

La apertura de mercados al Caribe y a los vecinos del Pacto Andino o de Centro o Suramérica, a través de ALADI, es una prioridad inaplazable en la idea de ampliar el mercado, aunque no es el núcleo de ella. Los acuerdos bilaterales son también modos de desarrollar los preceptos generales de Pacto Andino y de la integración.

Es prioridad nacional revisar contratos y convenios con multinacionales. La presencia de un partido de gobierno afiliado a la I.S. debe ser aprovechada para conversar con los demás partidos de gobierno afiliados a esa misma corriente, de modo tal que se eviten las relaciones de intercambio desiguales y se propenda por un nuevo orden económico internacional.

Los contratos de asociación, cuyos logros son evidentes en el descubrimiento y explotación minera, deberán administrarse por parte del Estado, en el sentido de una nacionalización progresiva, guardando relación al mutuo beneficio, nacionalización en cuanto hace referencia a la formación de cuadros técnicos y profesionales y repartición de beneficios.

Las formas de propiedad colectivizada o colectiva, deberán implantarse en las zonas de nueva colonización, sin que ello implique expropiaciones o eliminación de las propiedades productivas de la región.

El Estado debe eliminar toda propiedad ociosa que se encuentre en el país, cualquiera que sea su origen, particularmente de tierras y de capacidad instalada.

El Estado deberá reglamentar toda forma de colonización para evitar que sea espontánea y genere problemas mayores. La repartición aislada de tierras y algunas formas de crédito subsidiado no son suficientes, y eso explica el fracaso de la Reforma Agraria en Colombia, proyecto INCORA.

El plan deberá fijar políticas claras en cuanto a preservación ecológica, de modo que a esa política se ciñan los proyectos productivos, para evitar contaminaciones o destrucciones en el medio natural.

Las industrias deberán montar plantas para tratamiento de todas las formas de desecho, so pena de incurrir en delito ecológico. (Aire, aguas, materiales.) Hay que cumplir el convenio de Kioto.

El mejoramiento y transferencia tecnológica son fundamentos esenciales de un cambio. Debe buscarse la transferencia de tecnología no obsoleta.

La democracia económica exige que el excedente económico cumpla un papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, esto

es, acceso a vivienda decente, posibilidad de trabajo, mejoramiento de la educación y sus condiciones, etc. El Estado debe orientar el excedente económico hacia la actividad productiva, con incentivos adecuados.

El plan no será obstáculo para la inversión extranjera, siempre y cuando ella se ajuste a los requerimientos de la economía nacional.

El plan deberá ser conocido por los sectores populares para que participen en su concepción sectorial y apoyen su desarrollo.

Los sindicatos y organizaciones de base deberán integrarse en el diseño y ejecución de los planes nacionales y hacer un muro de contención contra las embestidas del fascismo. De igual manera, el artesano, el campesino y el intelectual, deben participar en la defensa y desarrollo del plan.

El plan debe proteger a las industrias nacionales, pero sobre la exigencia de su modernización.

La planificación regional debe procurar que el modelo de desarrollo hacia adentro, o proteccionista, se implemente regionalmente como elemento básico de una federalización contemporánea que es necesaria.

El Estado, con exigencia e incentivos a la industria, a la universidad y a los investigadores, debe ser el motor del desarrollo tecnológico. La simple copia e importación de patentes y marcas, obtura posibilidades de crecimiento y de progreso autónomo.

PROPUESTAS EN LA DEMOCRACIA POLÍTICA

a. Diagnóstico político

Lo precario de la gobernabilidad del país –en todos sus niveles e instituciones– radica en la escasa consolidación del Estado, a partir de la ausencia de políticas públicas de largo plazo y de la incoherencia de los gobiernos para atender con eficiencia oportuna las necesidades colectivas.

Las comunidades están marginadas y se hallan en proceso

deaculturación deforme; hay una ausencia notable de participación de los sectores de base; las restricciones al derecho de huelga se niegan en la Constitución y en la ley, pero en la práctica existen; el derecho a la oposición no es pleno porque existen monopolios del poder que eligen y reeligen.

Si no se es liberal o conservador, no se puede trabajar en el Gobierno; existen grupos alzados en armas y grupos terroristas; la derecha está fortalecida por la derrota, captura o muerte de algunos guerrilleros; la izquierda carece de ubicación histórica; las derechas se hallan desconcertadas, a pesar del éxito temporal del Ejército; el fascismo asoma sus garras; el proceso de paz es confuso; la guerra alza sus banderas.

Existe amplia conciencia nacional respecto a la necesidad de reemplazar todos los instrumentos del ejercicio del poder creados por las oligarquías, en acuerdo con representantes de la sociedad elegidos de manera fraudulenta.

Y deben sustituirse porque no han posibilitado la convivencia nacional, al haber servido de plataforma para perpetuar elites y para prolongar las estructuras feudales al interior de las formas capitalistas actuales.

Los cambios deben ser concertados, pactados para que sean posibles. Es cuestión de plantearlos con la capacidad de sustituir lo existente sin causar trauma alguno.

En cada coyuntura se suele hablar de lo mismo, e incluso proponer reformas de cambio para que todo siga igual. Por ello, hay que ir a la médula, al anclaje vertebral del sistema político y romperlo positivamente.

Si todos sabemos lo inconveniente del actual sistema electoral, si todos sabemos sobre la precariedad ética del aparato legislativo, si está probado que el ejecutivo en todos sus niveles es perverso porque la participación popular se ha delegado en terceros, si todos conocemos lo costoso e inocuo de los aparatos de control fiscal y de control político existentes, si sabemos que continúa el imperio del burocratizado e ineficiente Estado de Derecho sobre el Estado Social de Derecho, ¿porqué no asumir el reto de gobernar desde abajo y desde adentro?

b. La reforma política socialdemócrata

En aplicación de preceptos sólidos de la socialdemocracia los gobiernos deben expresar la propuesta del partido político ganador. Es lo que se denomina Gobierno de Partido. Eso garantiza cumplir con el voto programático. La apertura a coaliciones con sectores afines debe ser sobre pautas de cumplimiento a lo prometido en el debate y para cumplir con esquemas participativos reales. Es obvio que tendrá su plan de desarrollo, el cual se inserta en un modelo ideológico socialdemócrata específico, hecho sobre principios y postulados SD.

La oposición al régimen debe ser libre y abierta, sin confundirla con la subversión. La derecha siempre ha exterminado violentamente cualquier asomo de oposición democrática.

El derecho a la información objetiva y veraz es necesario lograrlo en la realidad. Los conglomerados informativos que pertenecen a grupos económicos deben desaparecer en un término no mayor a un año. Tal deformación destruye el rumbo hacia la democracia.

Los medios masivos de comunicación serán independientes de los grupos económicos y su propiedad accionaria se democratizará, de modo tal que el grupo gestor sólo posea hasta el 30% de las acciones. Los conglomerados que incluyen a los medios como elementos de poder y de control de la información son abiertamente inconstitucionales.

Se eliminarán los monopolios y los conglomerados democratizarán la propiedad accionaria en un plazo no mayor a dos años, conservando un máximo del 30% de ellas para el grupo gestor o propietario.

La democracia política requiere exterminar el cartel electoral de la circunscripción de los medios —evidente en el proceso electoral del 2002— los cuales bajo ninguna circunstancia promocionarán posibilidades de imagen a los dueños de espacios, a actores, a periodistas, a locutores, a directores de medios, a columnistas en el año inmediatamente anterior a la posibilidad de una contienda electoral en la que ellos deseen participar. El derecho a la igualdad hay que obtenerlo.

El carácter de país multiétnico y pluricultural que consagra la CN de 1991, debe evidenciarse en las políticas estatales, entre ellas la de ordenamiento territorial, en la cual los resguardos sean elevados a la categoría de entidad territorial de orden especial.

El Estado en toda circunstancia debe conservar el dominio total de la integralidad territorial nacional y no podrá ceder bajo ninguna circunstancia, ni para ningún propósito, porciones de él así sean mínimas, ni temporal o coyunturalmente a poderes dependientes, paralelos o insurgentes nacionales o extranjeros.

El centralismo, que perdió vigencia por su incapacidad de atender a las regiones y subregiones nacionales, cederá ante el moderno federalismo con base en los departamentos, que en el devenir histórico y cultural son las auténticas subregiones del país, reconocidas y acatadas como patrón de origen y pertenencia de todos los colombianos.

El precario avance institucional que proporcionó la elección popular de alcaldes y de gobernadores debe dar paso a la democracia directa, en aplicación del precepto definicional de la Nación y del origen del poder, el cual reside exclusivamente en el Pueblo que lo podrá ejercer en forma directa. Se dictará un régimen especial para ello, siguiendo las pautas de la democracia directa de Mogotes.

Se eliminará la monarquía civil. La reelección queda prohibida hasta después de tres períodos de haber ejercido el cargo. Esa prohibición se extiende a la sucesión de familiares y/o personas afines en todo grado de consanguinidad o de afinidad, para el ejercicio de los cargos de gobierno y/o de representación popular.

El Pueblo, al permanecer empoderado y no ceder ese poder en la anacrónica institución parlamentaria, tendrá control permanente sobre el quehacer en el interés general. Eso elimina la dependencia del querer de individuos que al elegirlos y ejercer el poder omnímodo durante más de un año, se convierten en pequeños tiranos.

El período de todos los funcionarios de elección o de representación directa es institucional, simultáneo y por una duración de un año.

El período del Presidente de la República y del Vicepresidente es institucional –no personal– para una vigencia de seis (6) años. Este período permite impulsar políticas de estado de una propuesta de largo aliento.

La Nación deberá escoger entre sus mejores individuos para regir sus destinos, razón que impone el cumplimiento de estrictos requisitos objetivos para acceder a la primera magistratura.

Entre los requisitos para Presidente y Vicepresidente de la República están los siguientes que corrigen la frivolidad con que se decidió que cualquier persona podía ejercerlo. La madurez emerge como una condición que evita las ligerezas en que incurren los mandatarios menores de 55 años; el desempeño individual destacado y en beneficio del interés general de la sociedad durante un mínimo de 10 años; el ejercicio profesional durante más de 20 años, excelso, y reconocido puntualmente con documentación probada por las autoridades académicas nacionales rectoras de su ámbito de gestión, es garantía conocimiento; la pulcritud es elemento que la comunidad exalta siempre en lo que considera como sus mejores exponentes; el desempeño en cargos de dirección y gerencia comunitaria independiente le otorga a la gente garantía de percepción directa de la problemática común; la coherencia ideológica de los pronunciamientos, ejecutorias evita que el gobernante deambule por la gama ideológica en busca de propuestas populistas y de imagen; ser explícito y claro en propuestas con capacidad de solucionar de manera inmediata los problemas principales de la Nación otorga credibilidad.

Las asambleas departamentales se sustituirán por la Junta Departamental de Gerentes Municipales. El 20% de los gerentes municipales –escogidos por ellos mismos para períodos exclusivos de un año– constituirán la Asamblea Nacional del Pueblo, con sede única en la capital de la República.

En todo caso, cada Asamblea Municipal Constituyente tendrá 7 miembros, los cuales se reemplazarán cada año, por sus propias organizaciones de representación directa. La representación rotará obligatoriamente cada año entre las organizaciones afines que existan en cada subsector y que cumplan los requisitos exigidos.

Los miembros de las asambleas municipales constituyentes surgen de las organizaciones sociales, económicas, gremiales, profesionales existentes y preponderantes en cada municipio.

Estas organizaciones deben poseer una antigüedad superior a 10 años, poseer una representación duradera y estable de otras organizaciones de base, ser reconocidas como aglutinadores específicos de un sector productivo o de servicios, generar empleo directo a través de su propia dinámica, ser independiente del Gobierno, estar libre de compromisos con los medios de comunicación masiva y poseer una trayectoria de defensa al interés colectivo.

Los miembros de la Asamblea Municipal Constituyente serán auténticos dirigentes en el ámbito de su gestión colectiva, gente proba y meritoria dentro de la comunidad, con respeto por parte del común. Es requisito indispensable para ser miembro de la Asamblea Municipal Constituyente, haber nacido en ese territorio. Ello refuerza la identidad, el sentido de pertenencia, la percepción interior e histórica del municipio, el arraigo y es garantía sobre antecedentes, entronques y realizaciones de familia.

Para evitar la manipulación y el mercantilismo del actual sistema corrupto electoral, únicamente habrá elecciones para la Presidencia de la República y la Vicepresidencia, las cuales serán diseñadas y realizadas cuidadosamente.

Todos los mecanismos de selección directa reemplazan a los de elección del costoso y manipulador sistema electoral vigente. Los grupos sociales urbanos, rurales, étnicos, comunitarios, gremiales y profesionales escogerán sus delegados en forma simple y directa.

Esta forma de escogencia obedece a la correlación indispensable entre el ejercicio directo del empoderamiento popular y su capacidad colectiva de seleccionar correctamente a sus propios dirigentes.

El nuevo régimen de representación de la democracia directa en la Asamblea Municipal Constituyente posee varios antídotos contra la corrupción: la rotación anual obligatoria de sus miembros, el ejercicio no remunerado de esa representación, la prohibición de desplazarse a otros

lugares diferentes a los de su compromiso con excepción de quien sea delegado a instancias superiores.

Los gerentes municipales serán simultáneamente delegados a la Asamblea Nacional del Pueblo y en consecuencia carecerán de remuneración adicional alguna, con excepción de los viáticos durante las sesiones y los gastos de viaje en condiciones normales, es decir, en clase corriente si se trata de desplazamientos aéreos. Cada uno de ellos tendrá una unidad legislativa de tres asesores, cuya remuneración individual e indivisible, será del 60% de la que posea el promedio salarial de los gerentes municipales del país.

La Asamblea Nacional el Pueblo, tendrá una sola unidad administrativa general –administración y administración financiera– y cinco unidades operativas por y para cada una de las Comisiones. El núcleo especializado y total de la Asamblea Nacional del Pueblo será de 30 funcionarios. No habrá vehículos, ni celulares, ni viáticos y cada delegado tendrá un cupo máximo de gastos generales –teléfonos, fax, internet, papelería, fotocopias– equivalente a cinco salarios mínimos al mes.

Los delegados se distribuirán en cinco comisiones que sesionarán durante el mismo tiempo de la Asamblea Nacional del Pueblo.

Los debates publicados serán los debates para Sala Plena. Se simplificarán y se agilizarán los trámites de ley.

Los resguardos indígenas se elevan a la categoría de entidades territoriales. Sus autoridades, normas, costumbres, cultura, moral, símbolos, emblemas y leyes serán las ancestrales de cada etnia.

Las etnias tendrán representación de 16 miembros en la Asamblea Nacional del Pueblo, 4 por cada una de las 4 macroregiones, en ningún caso por la misma subregión o departamento. Ellos mismos, en Asamblea Nacional Indígena, escogerán a sus representantes. Las etnias reconocidas mundialmente por su sabiduría ancestral tendrán uno de estos cupos. Sus miembros serán reemplazados cada año.

Los afrocolombianos tendrán una representación de 10 miembros,

escogidos así: 2 por el Chocó Biodiverso; 2 por el litoral pacífico de Cauca y Nariño; 1 por la comunidad de San Basilio de Palenque y 2 por las subregiones con población negra notable y 3 por grandes ciudades no por cada una donde habite más de un cuarto de millón de ellos. Se reemplazarán cada año.

Los territorios de ultramar San Andrés, Providencia y Santa Catalina tendrán una representación de 3 miembros, uno por cada núcleo poblacional de los mencionados. Serán reemplazados cada año.

La Asamblea del Pueblo será el único órgano legislativo nacional del poder público, el cual rotará en su composición cada año. Sesionará en cuatro legislaturas anuales, cada una de un mes no prorrogable.

Los concejos municipales se reemplazarán por Asambleas Populares Municipales Constituyentes, compuestas por representantes directos de la población, que nombrarán gerentes municipales.

Cambiar la actual Registraduría por el Instituto Nacional del Registro Civil, con esas exclusivas funciones. Será una entidad de alta especialización, con no más de 100 funcionarios.

Se creará una instancia diferente que realizará las elecciones presidenciales. Eso elimina la especulación y la manipulación de encuestas y todo el mercantilismo electoral.

La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de La Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General serán entes especializados y modernos, cada una con un personal supercalificado no mayor de 100 funcionarios en todo el país y la prohibición total de contratar servicios de cualquier índole.

Las contralorías departamentales y municipales se suprimen.

La política en el ejercicio del poder por parte del Pueblo establecerá el modelo capaz de reducir los tremendos e insultantes desequilibrios socioeconómicos existentes, como vía única hacia la conquista de la paz. No puede haber paz cuando en una misma ciudad existen millones de habitan-

tes en los tugurios o en los inquilinatos, mientras una minoría se encuentra en la opulencia de los barrios para ricos; la diferencia campo-ciudad debe reducirse y en el campo deberán suprimirse formas feudales como la aparcería y la servidumbre.

El pueblo empoderado ordenará que los derechos a la igualdad social sean alcanzados y respetados en toda su dimensión y posibilidad real.

Corolario

Las actuales convulsiones del país tienen matices especiales con respecto a la trayectoria histórica de las migraciones interiores a causa de las guerras intestinas, que parecen continuarse, reproducirse y extenderse de no mediar un modelo de desarrollo capaz de interpretar a la Nación.

El modelo vigente es expoliador, concentrador del ingreso y de la riqueza nacionales, inepto para generar empleo productivo, está en manos del suprapartidismo de los contratistas, actúa contra el interés nacional y contra el interés general, es ajeno al realce de los patrones básicos de la cultura y de la identidad colectiva.

La polarización electoral, que suele oscilar al calor del momento de las principales taras nacionales y suele definir la escogencia presidencial, es nefasta para que se elija en conciencia por una propuesta ideológica favorable al interés de los connacionales.

La gente termina eligiendo a sus propios verdugos y los gobiernos sucesivos de la monarquía civil, masacrando a sus opositores.

La dirigencia y la intelectualidad progresista, a la que poco le interesa participar en la insurgencia y se identifica poco con las propuestas electoreras, naufraga o es cooptada por el régimen ante la escasez de oportunidades.

El agrupamiento de los sectores más retardatarios de la población en el 2002 permite otear un horizonte donde se abre paso la opción socialdemócrata, que se halla ubicada en la izquierda democrática.

Capítulo XVII

MODELO DE DESARROLLO HACIA EL FUTURO BERNARDO GARCÍA

Vivir en la periferia mundial es como vivir en provincia. Y allí no se entiende que la globalización son políticas de la geopolítica y no políticas de la política económica convencional: la trillada macroeconomía. La geopolítica no es una ciencia oculta. Es la que practican los talibanes puritanos del norte. François Mitterand ya lo había dicho: “Es tan temible el imperialismo militar ruso como el imperialismo económico norteamericano”. La geopolítica no es pues un exclusivo nazi, puesto que no existe imperialismo sin geopolítica, ni existe antídoto que lo pueda remediar sin ella.

Las dos potencias en expansión incontenible midieron sus fuerzas durante medio siglo de guerra fría en todo el globo terrestre y gran parte de la estratosfera. Así lo recuerda Richard Nixon en su célebre libro *The Real War*. Ahora es fase de reacomodo. Conato de pensamiento único y de mando unipolar, por una década. Concreción de la Unión Europea, repliegue del bloque asiático con Japón a la cabeza y resurgimiento del gigante, China. Rusia en el invernadero, Latinoamérica en ciernes y África desaparecida.

La geopolítica no es inane. No es la ciencia de mapas y fronteras. No tiene facultad académica en la universidad, ni existe el diploma de geopolítico. Sin

embargo existe y es todopoderosa, con cientos de computadores potentes y millares de funcionarios calificados. Es el análisis de los poderes políticos entronizados en la geografía. Es la identificación de los centros de poder imprimiendo comportamientos sociales y reglas del juego económicas. Es la selección de ejecutivos y misioneros doctrineros. Es la dilucidación de la capacidad de dictaminar valores religiosos, civiles y profesionales. Es el estudio de los turbulentos cumulonimbos culturales en movimiento perpetuo: ideas y valores. Ahora manejables por la mediática TV, salvo donde existen viernes culturales para arreglar el país. Y esto no es una broma. Es un hecho verificado. Donde no existen “pueblos de borregos en manada”, la geopolítica estratégica encuentra dificultades.

Y la geopolítica es una ciencia que se practica en serio. No con golpes de intuición, metáforas poéticas o especulaciones filosóficas. No, es una ciencia ruda nacida en los campos de batalla. Durante la segunda Guerra Mundial tuvo desarrollos y aplicaciones fabulosas. Es una ciencia en la que matas o sobrevives. Como en el juego de verdad. Haciendo combinaciones, analizando probabilidades y toma y daca, pierdes o ganas. Es la ciencia que desconcierta a los economistas ingenuos y la que deja perplejos a los políticos avezados en la maniobra de manga corta.

Con razón Napoleón Bonaparte sentenciara que no es una ciencia para perezosos que no se animan a enumerar en detalle todos los factores en juego. Ni es para economistas que usan el *coeteris paribus* para deshacerse de un resto de cosas. Ni es para torpes que no logran armar las combinaciones posibles de esos factores. Pero, además, es una ciencia para perspicaces y agudos que pueden decantar situaciones probables y escoger, en fin, escoger la batalla que hay que escoger. Pero, hay más, —exclamaba— hay que tener el enorme coraje y el poder de librar la batalla tal como es. Por eso no soy el ingeniero, ni el general sino el emperador Napoleón Bonaparte. Lo dijo, claro, mucho antes de Waterloo.

Pero ya no es una ciencia esotérica para emperadores. C. Righ Mills lo dilucida en su clásica obra *La élite del poder* en los Estados Unidos de América y Ben Laden dispara sus petardos simbólicos contra el mismo pandemonium. Ahora es, pues, ciencia rutinaria para los bloques de poder. Con gigantes programas de cálculo operacional, el Pentágono tiene en pantalla la situación de todas las fuerzas en tierra, mar y aire. Los programas hacen las permutaciones posibles. Los

generales deciden. Las empresas multinacionales registran en tiempo presente todas las novedades del ajedrez financiero mundial. Los ejecutivos mueven las fichas. La Casa Blanca, en fin, se presume que sabe todo o puede saberlo. Luego, análisis, operaciones, ejecútese y cúmplase. Pero en estos lares no hay nada de eso, si se excluye la complicada logística de cónsules y embajadores para premiar a próceres electorales o exilar estorbos preclaros.

Ésa es la primigenia cuna de los modelos económicos. El New Deal lo creó el presidente Roosevelt y lo consagró Keynes, frente a la catastrófica crisis económica de 1929: es Estado regulador. En Colombia y en toda América Latina, hubo proteccionismo y Revolución en Marcha. En la Segunda Guerra Mundial se enfrentaron tres modelos. A Colombia le tocó una resaca franquista: *la violencia de los años 50*. Con la calentura de la guerra fría (Corea, Vietnam y Cuba), de los dos modelos enfrentados nos toca una mixtura progresista: la *Nueva Frontera* de Kennedy, la *Alianza para el Progreso* para América Latina, aunque en Colombia con Frente Nacional y con guerrillas castristas a bordo. En economía se acepta al Estado planificador. Con la CEPAL se diseña un plan para impulsar la industrialización tardía, pero industrialización y con el Grupo Andino a la vista. Los futuros Tigres Asiáticos arrancaron entonces también y al mismo tiempo.

En la década de los setenta el modelo, sin embargo, se pervierte y no por voluntad propia.

El imperio anglosajón padece una extraña crisis, la *estanflación*, mientras chinos, soviéticos, japoneses y los Tigres Asiáticos se expanden, el imperio se arruga con alto desempleo y al son de una grave inflación de dos dígitos. Kennedy y la nueva ola de la *Affluent Society* de Johnson pasan al olvido. La escena la copan ahora Ronald Reagan y Margaret Thatcher.

La crisis del imperio es lo que cuenta. Lo demás vale poco. En ese intermedio de limbo, Lauchlin Currie impone en Colombia el singular e inédito modelo de *Housing & Upac*. Así, el modelo desarrollista cepalino va a parar al cuarto de san Alejo. Colombia se embarca durante 30 años en la fabricación de casas y avenidas ni transables en el mercado andino, ni en el internacional, ni con los mayores multiplicadores (Ver Anexo Estadístico II). Corea y otros tigres asiáticos en cambio aprovechan el cuarto de hora y profundizan el común modelo de la *industrialización tardía*.

En realidad, la guerra fría seguía pesando como un chantaje contra los posibles desmanes imperiales para resolver su crisis. Kissinger, como Secretario de Estado, alcanzó a amenazar a los países exportadores de petróleo (OPEP) con una acción armada si no accedían a rebajar los precios. El disparo de los precios del petróleo sí era un componente de la crisis, pero los soviéticos estaban demasiado cerca. Sólo cuando se derrumba el muro de Berlín aparece la figura del mundo unipolar y, por lo tanto, el nuevo modelo, el pensamiento único.

2. EL NEOMODELO EN PERSPECTIVA

No es pensable que el mundo unipolar perdure mucho tiempo. Primero porque los tres bloques del *triángulo de oro* (USA, Europa Unida y Japón-China) tienden a reequilibrar sus fuerzas. Basta recordar la puja en torno a las cuotas impuestas por el presidente Reagan a las importaciones automotrices del Japón, ante la inminente quiebra de la General Motors o la reciente puja frente a los aranceles impuestos a los productos siderúrgicos, ante el pedido de la 32ª empresa que solicita protección por bancarrota. El libre comercio imperial está seriamente herido. Segundo porque las asimetrías comerciales con el segundo y tercer mundo, tras múltiples bancarrotas financieras, terminarán por imponer mecanismos regulatorios, indeseables para el dogma imperial. Tercero porque el acelerado desarrollo de las empresas multinacionales abre el campo de juego para los países del segundo y del tercer mundo que ofrezcan serios planes estratégicos industriales leales y protegidos.

Este pronóstico tiene una variante fatal para muchos: la tercera Guerra Mundial. Quizás no por el enfrentamiento Norte-Sur preconizado por algunos, ni por el polémico *choque de civilizaciones* pronosticado por Samuel Huntington, sino como se gestó la segunda guerra: como subproducto de una crisis internacional. El libertinaje de los mercados financieros ha demostrado una gran vulnerabilidad a estallidos críticos. Como en tiempos de la euforia financiera de los años 20, el gran banquero y Secretario del Tesoro de la década, Andrew Mellon, no dudó en exclamar frente a los 14 millones de desempleados: “Bienvenida la crisis. Esta purgará la podredumbre que infecta al sistema. El costo de la vida, demasiado caro, y el nivel de vida, excesivo, bajarán. La gente trabajará más duro y llevará una vida más moral. Los valores bursátiles encontrarán un nivel de ajuste, y la gente emprendedora recogerá los restos de fábricas abandonadas por los menos competentes”.

Pero con lo que no contaban Mellon, ni el eufemista presidente Hoover, es que

si Estados Unidos remontó la crisis mediante audaces y sistemáticas medidas intervencionistas del *New Deal* de Roosevelt, en otros países el encono y la frustración se expresaron con furia contra los chivos expiatorios: la clase política y la democracia misma. Al mismo tiempo se encendió un poderoso nacionalismo popular de guerra nazi-fachista.

No existe aún un seguro contra las reacciones políticas y las explosiones sociales, mientras una grave crisis económica realiza su ajuste convencional. Así, Estados Unidos no pudo escapar a participar en la hecatombe más increíble de la historia de la humanidad: más de 80 millones de muertos, más los inválidos y las destrucciones.

La crisis estalló en México en 1994. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro de los Grandes acudió a socorrer al país pionero en la apertura de capitales. Se recolectaron más de 50.000 millones de dólares. Cuando se produjo la crisis asiática, el Fondo y el BM desfallecieron. El Congreso americano le puso límites a la ayuda del Tesoro. Los Tigres Asiáticos se vieron obligados a vender acciones en subasta y remate, y a cargar con las deudas. Cuando la euforia rusa de privatizaciones a granel y apertura sin límites entró en crisis, la ayuda de emergencia ya no alcanzó sino a los tres millones de dólares. La crisis venezolana, la ecuatoriana y la argentina simplemente cobran gobiernos y partidos políticos. Buenos Aires gastará años en reestructurar una deuda que sólo en bonos alcanza los 46.000 millones de dólares y sufrirá por lo menos una larga década en pagarlos. Otra serie de países de Europa del Este (400 millones de habitantes) y de Latinoamérica (200 millones de habitantes) están en cuidados intensivos. La norma se endurece como en cualquier banco de pueblo: "O es solvente o no es solvente", lo demás corre por cuenta de los chivos expiatorios: los políticos corruptos, los empresarios mafiosos y los pueblos disolutos.

Pero el modelo tiene un techo incierto. Porque la verdad es que ni los imperios anglosajones, ni el FMI, ni el Banco Mundial están en capacidad de lanzar múltiples planes Marshall para salvar y reconstruir las economías devastadas. Las múltiples reformas propuestas para reducir los riesgos van en contravía de los principios sentados en la Organización Mundial del Comercio (OMC), del FMI, y de todos los bancos centrales e internacionales alineados con la doctrina fundamentalista del libre mercado y pago sin retardos.

Pero esa crisis monstruosa nadie la desea y menos aún una tercera tragedia

mundial. Es mejor pronosticar con los deseos y es posible que las fuerzas más intelectuales que de masas, congregadas primero en la selva mejicana Lacandona en 1996 por iniciativa del EZLN zapatista, y que luego se han seguido acrecentando en diversos encuentros contra las políticas neoliberales y de globalización –el último fue en Porto Alegre– terminen por imponer una línea reformista, el rescate de los Estados reguladores, planificadores y del bienestar social, con una razonable economía de mercado que no lo regula todo.

Fisuras del neomodelo

Aunque muchos autores talentosos describen al modelo neoliberal y globalizante como una locura furiosa con punto de no retorno, es posible que no alcancen a percibir las fisuras del modelo. La historia nunca ha sido unilineal, ni los imperios son eternos. No hace 60 años que Inglaterra domeñaba el mundo. Ahora es una modesta y bella nación que hace cuerpo con Europa Unida. Rusia también, ahora en invernadero. Veamos las fisuras que están reventando el modelo:

- a. Se olvidó de segmentar las sociedades según sus grados de desarrollo. Si desean pronto pago y solvencia en las economías emergentes, tienen que permitir que regulen su sector externo y alcancen niveles de competitividad en mercados regionales y bajo la sombrilla proteccionista. Así lo hicieron a su momento toda la Europa continental, los grandes campeones del proteccionismo, los Estados Unidos de América, y selectivamente Japón y los Tigres Asiáticos. Por la vía del saqueo y el endeudamiento sólo tendrán clientes muertos y fantasmas apuntando a sus simbólicas torres. Keynes lo sentenció tras la segunda Guerra: si se les imponen indemnizaciones de guerra a los vencidos, ni serán los compradores de nuestra producción, ni serán nuestros socios; pero ciertamente sembraremos otra guerra. Así, el gigante y dadivoso plan Marshall reconstruyó y le dio liquidez a Europa. Enorme diferencia con el gravoso y humillante armisticio de Versalles tras la primera Guerra Mundial.

En otros términos, la capacidad de pago se erosiona críticamente en los países emergentes con importaciones desmedidas y exportaciones precarias. La competitividad no es como la pintan: como la famosa “cruzada de los niños”. Ante 40.000 empresas multinacionales que campean en el mercado mundial, no se compite con veleros. Las masas de capitales volátiles no son ninguna garantía, sino un riesgo de caer más hondo. Ya está visto y probado

hasta la saciedad, con el riesgo corrido por los Tigres Asiáticos que se abrieran a los capitales especulativos. La capacidad crediticia mundial está al tope y las inversiones productivas prefieren exportar desde su *triángulo de oro*.

- b. La regla de reducir el Estado y erradicar los Planes Estratégicos de Desarrollo contiene una paradoja perversa que no soportará mucho tiempo la reacción política y nacionalista. ¿Sana o virulenta? Depende del tiempo que se tomen los talibanes puritanos del norte en entender la paradoja.

En efecto, las 40.000 empresas multinacionales que son como enormes países flotando en el mundo tienen la planificación más acabada imaginable, términos ejecutorios imperativos de cabal cumplimiento. ¿No deben adoptar los países emergentes—que apenas tienen un PIB tan grande como el volumen de ventas de una de aquellas multinacionales—una racionalidad similar para alinear razonablemente sus términos de negociación con aquellas empresas? O ¿prefieren más bien el caos, a la postre irresponsable, que se arregla con quiebras, remates, reyertas populares y tumbando gobiernos a cacerolesos o a tiros?

- c. Si la apertura económica obliga por la vía monetarista a restringir los medios de pago para contener una demanda excesiva de importaciones, y si esa restricción debe ser tal que provoca una recesión de la producción interna, ¿cómo esperan que el presupuesto del gobierno se equilibre? Es sabido que los ingresos fiscales son muy elásticos a las variaciones del PIB, mientras que los gastos son muy inelásticos a la baja. Esta rigidez se explica por la naturaleza de los gastos sociales en educación, salud, vivienda subsidiada y seguridad. Así, las economías emergentes, caídas en la recesión y el desempleo, acumulan deudas externas y deudas del fisco que terminan por quebrar a los países más optimistas.

Los economistas que se ocupan de administrar el modelo brillan con ocurrencias para configurar el modelo de la cuadratura del círculo. Los medios aplauden y les hacen eco. Pero el final del *Latin pig heaved cycle* es, sin remedio, el mismo: la crisis de insolvencia externa caen gobiernos, los políticos atrapan el descrédito y sólo se salvan los brillantes ejecutivos del internacional jet set, dueños y señores del modelo. El argentino Cavallo fué el último de los próceres.

d. Aunque la gobernabilidad y la inversión social están a flor de labios en el modelo, los balances estadísticos muestran una degradación de la distribución de ingresos y una lumpenización sin límites de las grandes ciudades. Lo único que se puede salvar es la privatización de los servicios públicos. Subsidiar por vía de la oferta estatizada o por la vía de la demanda de los usuarios, no hace la diferencia. Es posible que los privatizados sean más eficientes que los prestados por el Estado; pero, como buenos negociantes, han demostrado ser tanto o más tramposos que los funcionarios públicos. El problema del control y vigilancia sigue intacto y en pie, sin encontrar una respuesta eficaz.

Quizá tenga que ser penal. Si el secuestro es delito de lesa humanidad, la corrupción administrativa es de lesa patria. Hay que emparejar penas y repudios sociales.

3. LA CAN: EL MODELO DEL FUTURO

a. La objeción mayor para profundizar la *industrialización tardía* es el mercado estrecho. Objeción que blandió Lauchlin Currie para vetar la siderurgia y más tarde para imponer el plan de *Housing & Upac*. Luis Jorge Garay volvería con argumentos aritméticos para señalar los costos absurdos del proyecto andino. No obstante, los coreanos demostraron que los que arrancan con las tecnologías de punta, en asocio con quienes están en la punta, no sólo ganan mercados ampliados sino que van a la punta con los costos más reducidos.

Esta objeción pesimista, de índole económica, se convierte en argumento deprimente de índole psicológica, cuando Gabriel Misas, bajo el ala de Alain Touraine, sentencia que estos países no tienen empresarios industriales de estirpe schumpeteriana, sino simples negociantes que prefieren importar a invertir. Garay, a su turno, pontifica descalificando al empresariado de haber caído en una cultura mafiosa y de dineros fáciles.

Ésta es una simple muestra. Misas, quien militara en las huestes currisianas, ahora encuentra una coartada del plan que quebró el proceso de *industrialización tardía* con una apreciación de un sociólogo francés -ilustre él- pero que escribe de oídas. Garay, segundo a bordo del revolucionario Rudolf Hommes, se gana el mote de gurú de la economía

colombiana por sus brillantes y mesiánicas profecías sobre el advenimiento de las multinacionales para acelerar la *industrialización tardía*. Tras el rotundo fracaso de sus ardientes profecías, Garay exclama indignado, en todos los escenarios posibles: “Colombia no es un país elegible” y luego recita las ignominias del empresariado decadente y los políticos corruptos, y las del resto del país. Otra coartada aplaudida por los medios. Nadie es elegido, señor Garay. Las multinacionales prefieren exportar desde sus metrópolis, salvo negociaciones protegidas. Ese dios milagroso no existe. Sólo existen los falsos profetas.

Ni las autoflagelaciones, ni la fábrica de chivos expiatorios aclamadas luego por la prensa pueden tapar el sol con las manos. El espacio andino ahora tiene 120 millones de habitantes, de los cuales 75% es urbana, con un PIB de 300 mil de millones de dólares. La Comunidad Andina de Naciones tiene un mercado interno suficiente para profundizar la *industrialización tardía*. Ésa es una verdad de apuño.

Es cierto que el PIB por habitante se sitúa al nivel de países emergentes (US\$2700) y que el comercio intracomunitario es apenas el 15% del total y 23% en manufacturas, que su transporte carretero es tortuoso y caro, que las líneas férreas son inexistentes y que el transporte barato posee una flota de cabotaje marítimo precaria. No obstante, ese saldo negativo es precisamente el potencial por conquistar y el desafío. Tiene tres grandes puertos sobre el Pacífico, cinco sobre el mar Caribe y cinco corredores industriales costeros a más de fértiles regiones agropecuarias interiores. Sólo falta que ingrese Panamá como ciudad capital de la CAN y como su centro financiero. Pero ¿cómo es posible que la esplendorosa corte de acroeconomistas neoliberales ni siquiera haya podido coordinar las oscilaciones cambiarias, y el comercio intraandino vaya y regrese según sobrevaluaciones o subvaloraciones de las monedas? Francamente, su oficio está en otros lares. Aquí ya se rajaron.

b. Condiciones necesarias y suficientes

Toda la dirigencia de la economía está en manos de hombres adscritos al fatal Consenso de Washington. Adscritos, adictos y fundamentalistas.

Son los *neomamertos* dogmáticos y absolutistas del nuevo siglo. Basta

con leer el apasionante libro de Fernando Cepeda Ulloa “*La Dirección Política de la Reforma Económica en Colombia*” (1994-Ed.DNP), para advertir que no se trata de un macartismo barato, sino de una condición sine qua non y sería para emprender el modelo andino del futuro. Una promoción acelerada en el FMI o en el Banco Mundial o en el Banco Interamericano de Desarrollo colmaría las aspiraciones de aquellos *technopols* y libraría a la CAN de una rémora inmarcesible. Dios quiera que en Washington no se conviertan en una talanquera inmortal. Ni siquiera son aptos para conversaciones de paz: mamertos con neomamertos es un diálogo de sordos. Ya se vio y se experimentó. Washington los bautizó bien: *technopols*, técnicos y políticos, que se reservan el manejo autónomo de las economías emergentes. Hay que barajar la serie democrática: “ejecutivo, legislativo y judicial” rezaba la constitución. Por realismo sociológico se añadió de cuarto a la prensa y los medios, de quinto el poder armado y de sexto el de los conglomerados financieros. ¿Dónde está el séptimo de la macroeconomía y el comercio internacional entregado, con autonomía y por Constitución, a los talibanes de Washington?

En Estados Unidos, el narcotráfico fue elevado a la categoría de problema de defensa nacional. Esta no es cualquier bicoca. Y aunque muchos insignes columnistas de la prensa claman por la *desnarcotización* de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, las embajadas americanas en Bogotá, en Quito, en La Paz, en Lima y ahora en Caracas reafirman que mientras subsista el problema, tendrá la primera prioridad. La posición es coherente con el mandato, así suene a chantaje descomedido. Sin embargo, de tiempo atrás está probado que la demanda por drogas es muy inelástica al precio. En la década de los 80, el precio mayorista se desplomó de 90-120 mil dólares el kilo de cocaína pura a 9-12 mil en la década de los 90. El consumo, sin embargo, se redujo en las franjas juveniles y sociales. El de los drogadictos sí creció.

De tiempo atrás está probado que existe una gran superproducción, mucho más grave que la del café. El precio sin embargo se sostiene gracias a que los decomisos crecieron del 12% a más del 50% en la década de los 90. Añádanse a miles de hectáreas fumigadas o eliminadas a machete, por año. Además, los mercados de Europa, y sobre todo los del

Este europeo, se expandieron gracias a la articulación de las mafias colombianas, sicilianas y rusas (antigua KGB). Otra gracia, bien documentada, de la que no goza nuestro aromático café, es que la técnica de regulación de *stocks* mayoristas es muy sofisticada y computarizada. Así es como se ha salvado el negocio de una flagrante superproducción. La inelasticidad-precio de la demanda, la sensibilidad a la reducción del consumo juvenil y social por medios educativos y publicitarios serían características suficientes para que el negocio se quebrara más estruendosamente que el mismo café. Si se reduce el *salvador* gasto represivo y se lo sustituye por el gasto subsidiado a la liberación medicada y subsidiada para los drogadictos, el negocio se revienta. El café se reventó más fácil.

No obstante, esta receta para un problema tan grave carece de publicidad y de adalides. Sea justo reconocer que *El Tiempo* acaba de producir un editorial (domingo 24.2.2002) tan sesudo, que supera con creces la sentencia simple de la *libertad de consumidor* invocada por Milton Friedman. El problema en efecto, no sólo perturba las relaciones internacionales andinas, no sólo es la *mamma grande* de todas las corrupciones y violencias, sino que además la vía represiva ha resultado más costosa y turbulenta que los peores tiempos gansteriles de la veda del alcohol en los Estados Unidos. Quizá la emergencia antiterrorista de Washington haga entrar en razón a los talibanes puritanos del norte, más proclives a la geopolítica expansiva y bajo cualquier pretexto.

- c. Toda la inclemencia a la que nos han conducido el narcotráfico y el peligroso endeudamiento del neomodelo ha volcado hacia allá toda la diplomacia la atención de los medios. Los extraños se preguntan si en estos países no hay otros temas ni otras perspectivas que tratar.

No. La mitad son noticias rojas (guerrillas, paras, delincuencia y narcotráfico) y la otra mitad amarillas (corrupción y campañas electorales de imagen). Y la culpa no es de los medios. La culpa es de quienes sepultaron el desafío andino como perspectiva y como propósito. Envidia da recordar el formidable impulso publicitario con el que se lanzó el Mercado Común Europeo, la Comunidad Europea y ahora Europa Unida. Lástima que el MERCOSUR haya sido apuñalado con el último tango neoliberal.

Ésa es la única respuesta geopolítica a un desafío geopolítico. Ése es el

único modelo viable que se puede construir. Es la única batalla que se debe librar. Las demás están perdidas de antemano. Ya no se requiere al emperador Bonaparte, ni invocar al libertador Simón Bolívar. Más de la mitad del camino ya está andado, pero no hay tragedia peor que la de quedarse a mitad de camino, para encostarse prematuramente en el saco del sacro imperio, dominado de un tiempo acá no por los *gringos* en general, sino por auténticos talibanes puritanos, en particular.

4. LA DEUDA QUE TIENES QUE PAGAR

Durante décadas se discutió si la clase revolucionaria era el proletariado leninista o el campesinado maoísta, para concluir que era la pequeña burguesía guerrillera. No obstante, la pobreza real está acampada en las enormes masas prematuramente ciudadinas en Colombia y Venezuela, y en las comunidades indígenas de Ecuador, Perú y Bolivia. Más explotados por los términos de intercambio con la economía formal, que por cualquier otra plusvalía.

Son esas inmensas masas sumidas en la economía informal o el “desempleo disfrazado” de baja productividad y baja remuneración la que constituye más del 60% de la fuerza de trabajo y que no cabe en los Planes de Desarrollo. Más aún, los planes más audaces siempre tienen la connotación de ser cada vez más intensivos en capital.

Las acciones dispersas y múltiples que operan a favor de esta ingente masa de la población andina son tan dispersas y carentes de un espinazo serio, que sumadas ONGs de buena fe y agencias gubernamentales con populismo de buena voluntad no le dan al tobillo a tan magno problema. Quizá el modelo de las cooperativas encadenadas sectorialmente (alimentos, artículos de cuero, madera, metalistería, construcción, comercio ambulante...), sea un modelo eficiente. Se habla del “modelo Mondragón” (España) y del “modelo italiano”. Quizá sea ése el espinazo que se busca como el eslabón perdido.

Lo cierto es que esa es una deuda social que se tiene que pagar, so pena de cargar con un caldo de cultivo donde prospera el hampa y lo que es peor, cargar con una mala conciencia de lesa humanidad. La inequidad social, la coexistencia de ese dualismo brutal, hace de los modelos de los países emergentes un adefesio ético.

Si es cierto que nos ha asistido una particular debilidad mental en esta última

ANEXO ESTADÍSTICO 1
“LA CUADRATURA DEL CÍRCULO”

PRINCIPALES INDICADORES FINANCIEROS – Colombia /90-00

Años	Balanza comercial MII US\$	Variación medios de pago %	Variación precios %	Des-empleo %	Déficit fiscal/PIB %	Sevicio deuda/Presupuesto	Sevicio deuda/ext. exportaciones
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	% (7)	% (8)
1990	+ 869	- 4.0	+32.3	10.7	+0.9	19	43
1991	-1.054	+ 8.6	+26.8	10.2	-0.3	18	43
1992	- 776	+23.2	+25.1	10.2	-1.9	18	56
1993	-2.571	+16.8	+22.6	8.6	-0.9	20	87
1994	-3.172	+ 4.6	+22.5	8.9	-1.6	25	99
1995	-2.999	+ 4.8	+19.5	8.8	-2.6	16	112
1996	-3.884	+ 2.0	+21.6	11.2	-4.2	24	112
1997	-4.467	+ 4.2	+17.7	12.3	-3.5	26	168
1998	-4.497	- 9.5	+16.7	14.4	-4.7	36	199
1999	-1.482	+ 2.8	+ 9.2	19.5	-4.2	39	248
2000	-1.881	+ 3.4	+ 8.8	20.3	-2.9	37	244
2001						44	

Fuente: (1) Banco de la República: “Principales Indicadores Económicos 1923-1997” (PIE), Revista del Banco de la República nov. 2001 (RBR) y DNP “Indicadores de Coyuntura Económica” (ICE). (2) Balanza Cambiaria de Pagos, en la que desaparece el petróleo y el carbón, no sometidos a reintegro de divisas (PIE, 204-Rev.6.2). (3) Expansión o contracción medios de pago como porcentaje de variación de M1 (PIE y RBR 1.1) (4) Variación de los precios (PIE 6.4 y RBR 8.4). (5) Desempleo (PIE 6.12 y RBR 12.2). (6) El déficit superávit fiscal, como porcentaje del PIB, es del Gobierno Nacional central. El consolidado con entes descentralizados, sobre todo con los aportes de Ecopetrol, ese porcentaje disminuye en cerca de un punto (PIE 3.6 e ICE agosto, 2001, N. (7) Servicio de la deuda (PIE 3.2 y 3.1, RBR 10.1). (8) El porcentaje de egresos de capital por pago de préstamos y amortizaciones de capital: (PIE 2.4/Rev. 6.2)

década—algunos insignes observadores internacionales se refieren a la Colombia anómica—por la ausencia de partidos y la emergencia alucinante de figuras mesiánicas como Pablo Escobar, el Mono Jojoy y los “tres tristes tigres”, juveniles presidentes de la República, no es menos cierto que la opinión pública ha alcanzado un nivel crítico que no tolera más fantasías.

A título de simple ilustración, se puede observar en la tabla anterior el ciclo neoliberal. En la columna 2 se advierte la evolución de la balanza comercial externa: exportaciones, menos importaciones. En la tercera se observa la reacción

monetarista para reducir la demanda por importaciones. Aunque se reduce el déficit externo, el efecto deflacionario es demasiado brusco y el efecto recesivo con desempleo se crece (columna 5). La elasticidad de los ingresos fiscales a la caída del PIB en recesión y la inelasticidad del gasto a la baja, aumentan el déficit fiscal. Finalmente, la brecha externa y la brecha fiscal, financiadas a fuer de préstamos, termina por generar una masa de obligaciones que no se compadecen ni con la capacidad de pago de los ingresos fiscales, ni de los ingresos por exportaciones. Se ingresa entonces en la zona de peligro, que los coyunturistas oficiales llaman metafóricamente de “economía en el filo de la navaja”. Las maniobras dilatorias suelen ser geniales y celebradas; pero ante el dogmatismo de los neomamertos, prefieren la quiebra total. Metafóricamente esta vez sí como caída del muro de Berlín, mi Buenos Aires querido. Se toman más medidas, claro está; pero *too late*, como suelen repetir los generales derrotados.

ANEXO 2. MATRIZ DE MULTIPLICADORES.

Este ejercicio, desarrollado por J. Tinbergen, King, Chenery, se propone identificar los sectores que por un aumento determinado de producción (\$1'000.000, por ejemplo)

- (1). Generarían un efecto motriz más grande en el crecimiento del PIB (demandas interindustriales: el multiplicador);
- (2). Absorberían una mayor cantidad de empleo (operarios-obreros y técnicos administrativos);
- (3). Ahorrarían divisas escasas y obtendrían un uso más intensivo de los recursos locales disponibles;
- (4). Producirían un mayor excedente económico en utilidades y ganancias (márgen del valor agregado) y requerirían menos capital;
- (5). Producirían la mejor distribución de ingresos (aceleración de demanda por bienes indispensables), corresponde a un análisis complementario (tabla siguiente).

En la tabla se expresarán los multiplicadores por un incremento de \$ 1'000.000 de producción adicional como se puede observar, los mayores multiplicadores de

TABLA COMPARATIVA, Colombia, 1968

Sectores*	Multiplic. inter-ind (1)	Empleo (2)	Import. (3)	Salarios (4)	Sueldos (5)	Margen V.A.** (7)	Requer. capital (8)
I Agro	1.22	28	17.4	225.1	64.5	636.0	676.6
II Cont.	1.96	31	128.5	140.6	51.9	372.1	1'404.2
III Ind.	1.78	16	236.6	104.2	59.3	358.6	1'341.0

Fuente: Promedios calculados sobre las tablas del capítulo II de DNP-962-UPG "Aspectos Cuantitativos del Plan de Desarrollo", 1972

* Los sectores I, II y III son, según la clasificación CIIU: I. Agropecuario, silvicultura, caza y pesca y bosques (sectores 1 y 2); II. Construcción y urbanización (sectores 40, construcción de vivienda; 42, obras de urbanización); III. Sustitución de importaciones (sectores 14, industria de papel; 18, pinturas barnices y lacas; 19, otros productos químicos; 21 demás derivados del petróleo y el carbón; 29, manufacturas de hierro y acero; 30, demás metálicas básicas; 31, productos metálicos sin equipo de transporte; 32, maquinaria no eléctrica; 36, resto de maquinaria eléctrica; 37, partes para automotores pesados; 38, resto del material de transporte.

** Los márgenes de valor agregado son utilidades, rentas, intereses, impuestos y depreciación.

masa de sueldos y salarios y resto del valor agregado, y el menor requerimiento de capital e importaciones, los tiene el sector primario que constituye la demanda de los productos de consumo masivo (alimentos y productos forestales). Como sector motriz se puede descartar puesto que tiene el multiplicador interindustrial más bajo. Aunque tiene también alta absorción de mano de obra, sin embargo su expansión depende de la demanda total generada sobre los alimentos por los demás sectores (monto de sueldos y salarios).

El sector II, construcción y urbanización, tiene el multiplicador interindustrial más elevado, lo mismo que el más alto nivel de empleo y de salarios. Aunque tiene el nivel intermedio en requerimientos de importaciones, por definición se trata de bienes no transables en el comercio internacional. Su demanda final depende del nivel de los sueldos y salarios, a no ser que se incremente sobremanera el crédito hipotecario (objetivo del Plan UPAC); pero en desmedro del financiamiento de otros sectores. Se demostró que el ahorro financiero es muy poco elástico a las altas tasas de interés.

La mayor parte de las demandas interindustriales del sector III, aunque tiene un alto multiplicador se escapan al cómputo puesto que son importadas. Estas

importaciones, las más elevadas entre los tres sectores, podrían, sin embargo, llegar a ser negativas puesto, que por definición, se trata de un sector sustitutivo de importaciones y eventual exportador en el contexto del Grupo Andino. Tendría, pues, el menor requerimiento de importaciones. Por otra parte, aunque se sitúa en el tercer lugar en generación de salarios y en el segundo en sueldos, tiene de lejos el primer lugar en ingresos por persona empleada (sueldos + salarios, divididos por personas empleadas). Este dato (que sería \$10.221 para el sector III y \$6.211 para el sector II) permite situar su impacto sobre los bienes de consumo popular a partir de la estructura porcentual del gasto, o sea, el acelerador de la demanda derivada de sueldos y salarios. Ejercicio que eliminó Lauchlin Currie* (no aparece en la edición impresa) porque desemboca por fuerza en el modelo ortodoxo que pretendía refutar: la industria jalona la construcción de vivienda a través de los sueldos y salarios, con un nivel de gasto importante en el sector. La inversa no es cierta, como se puede observar en las series de producción industrial de la segunda mitad de la década de los 70 en adelante. Carencia de recursos financieros desplazados hacia las Upac y baja de la productividad por hombre empleado por el desarrollo de la actividad constructora. Las exportaciones efectivas y las importaciones se expandieron apenas inercialmente, hasta que la apertura económica implosionó las importaciones. Tres décadas perdidas y otra de crisis en trance de bancarrota.

*Aunque el análisis de esta tabla se refiere a las discrepancias y controversias en que además de L. Currie intervinieron como voceros disidentes G. Ranis, A. López Toro y A. Berry (ver en "Controversia sobre el Plan de Desarrollo", Corp.-DNP, Bogotá, 1972 y no sólo con relación a los multiplicadores sino sobre todo a los aspectos demográficos. No obstante, la hipótesis de L. Currie se venía sosteniendo con tenacidad infatigable desde 1950 (ver L. Currie "Programa de Fomento para Colombia" p.318), luego como "Operación Colombia" (1958) presentada al presidente A. Lleras y rechazada por este porque "de aceptarla, habría que militarizar al país" y finalmente acogida por el presidente Pastrana como Plan Nacional de Desarrollo (1971). Ver también Manuel Segura: "Revisión de Aspectos Cuantitativos del Plan", Monografía U.JTL, Bogotá, 1.973.

Este cuadro ilustra el coeficiente de aceleración de la demanda derivada de las inversiones motrices (sueldos y salarios). Si la construcción privilegia ingresos promedios vecinos a un salario mínimo, su gasto está centrado en productos agropecuarios (alimentos). Si la construcción oscila entre dos salarios mínimos, empieza a generarse una demanda efectiva para la construcción (vivienda), luego crece vestuario y suntuarios.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO EN FUNCIÓN DE NIVELES DEL INGRESO EN COLOMBIA, 1970

Salario mínimo	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Otros	Total
1. < 1	70	5	20	5	100
2. de 1 a 2	60	15	15	10	100
3. de 3 a 4	50	20	18	12	100
4. de 4 a 10	30	25	20	25	100
5. de 10 a 20	20	30	15	35	100
6. más de 20	15	20	10	55	100

Fuente: Estimación Dane. Semanario *Problemas Colombianos*. Salario mínimo \$500 mensuales, \$6.000 por año.

CONCLUSIÓN:

1. Multiplicador del PIB: el sector II (construcción) tiene los más altos multiplicadores de recursos locales. El sector III (industrial) tiene los más altos multiplicadores de sustitución de importaciones.

2. Empleo: el sector II (construcción) tiene la más alta absorción de empleo de bajos salarios, mientras que el sector III tiene menor absorción de empleo, pero con mayores tasas de ingresos por empleado.

3. Aceleración de la demanda derivada: el sector II tiene más altos multiplicadores sobre alimentos, mientras que el sector III tiene crecientes multiplicadores sobre vivienda.

4. En cuanto a requerimientos de capital, compiten el sector II y III, factor decisivo en que la "Operación Colombia" tercia en favor de la estrategia del sector II, al privilegiar el crédito hipotecario (CAV), que desplazó las preferencias del ahorro financiero hacia las UPAC.

Parece, pues, más lógico que se hubiera privilegiado el sector III puesto que maximiza el recurso más escaso (divisas) y ofrece una demanda creciente sobre el sector II construcción (vivienda), que a su turno tiene la demanda derivada de sueldos y salarios más alta sobre el sector I. Esta concatenación explica el efecto motriz de economías industrializadas como la alemana y la japonesa con sectores exportadores de alta tecnología y altos salarios, con alta expansión del mercado interno, donde la construcción es "prima donna".

Capítulo XVIII

UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA JOSÉ ANTONIO OCAMPO

INTRODUCCIÓN

Colombia se ha venido hundiendo en un mar de pesimismo. Al peso de un conflicto interno (o mejor, de varios conflictos) que no encuentra salidas pacíficas, pese a esfuerzos de negociación impulsados por los últimos cinco presidentes de la República y por diversas organizaciones de la sociedad civil, y a los efectos acumulados de la enorme degradación que ha generado el narcotráfico en las formas de los conflictos y en la sociedad colombiana en general, se unió en años recientes la peor crisis económica desde los años treinta. Ante esta realidad, nos hemos inmerso en una catarsis colectiva, en múltiples formas de polarización y en esfuerzos inquisidores desconocidos en varias décadas de vida nacional.

La conjunción de viejos y nuevos problemas, algunos similares a los que enfrentan otros países latinoamericanos, las excesivas desigualdades sociales, la incapacidad de los sistemas políticos de canalizar las demandas sociales, la falta de conciencia de “lo público” y otros más específicamente colombianos, como el peso del narcotráfico y la fragmentación del poder sin mecanismos apropiados de gobernabilidad democrática, explican por qué la convivencia se ha erosionado hasta llegar a las fronteras de nuestra inviabilidad como sociedad. La crisis económica revela, así mismo, elementos comunes con otros países patrones de manejo económico que reproducen, en vez de corregir, la excesiva vulnerabilidad frente a los ciclos de financiamiento externo y a un ajuste insuficiente ante la apertura económica y otros más específicamente nuestros (al menos en épocas recientes) la crisis de crecimiento del Estado.

Al mismo tiempo, nuestra sociedad y nuestra economía tienen, sin duda, reservas importantes para enfrentar los inmensos desafíos actuales. Nuestra diversidad, que hoy aparece como un obstáculo para la convivencia, es, al mismo tiempo, la fuente de nuestra riqueza democrática, que se expresa en la fuerte tradición republicana y en la capacidad para abrir nuevos canales democráticos en nuestra reciente carta política. En cierto sentido, no es la falta sino el desbordamiento de la vitalidad nacional, íntimamente asociada con la diversidad, lo que explica nuestra situación actual, y de ella debemos nutrirnos para encontrar los elementos para avanzar. Los avances, ciertamente ambivalentes y ahora en riesgo, que logramos en materia social en la década de los noventa –la ampliación de la cobertura educativa, de la seguridad social y de los servicios públicos– demuestran que la apuesta de la Constitución de 1991 a una mayor presencia del Estado como instrumento para corregir los rezagos sociales, aunque debe ser más integral y sostenible, puede dar frutos en períodos breves.

De hecho, los años noventa deben ser vistos en Colombia como un intento por cambiar el rumbo, combinando los esfuerzos por poner a tono nuestra economía con el proceso de globalización, con acciones orientadas a extender los servicios sociales a grupos más amplios y a profundizar nuestra democracia. Visto como un todo, este fue un experimento ambicioso que respondía, además, al reto central que enfrentan todas las sociedades de hoy: hacer compatible la modernización económica, en la era de la globalización, con equidad social y democracia. Sin embargo, como muchos países, y quizás el mundo entero, hemos enfrentado serias dificultades para conciliar estos múltiples objetivos.

La solución a la crisis que enfrentamos no consiste, por lo tanto, en eliminar alguno de los elementos de este complejo reto, sino en encontrar la forma de hacerlos compatibles. En este sentido, los desafíos que enfrentamos a comienzos del siglo XXI no son muy diferentes a los que se plantearon hace una década, y que han resultado tan esquivos hasta ahora. Sin embargo, en la medida en que las redes de cohesión social se han venido erosionando a un ritmo acelerado, habrá que agregar esfuerzos adicionales orientados a reconstruir dichas redes, a “formar sociedad”.¹ Y, todavía más, todo ello no será posible sin lograr avances sustanciales en la lucha contra el narcotráfico, en estrecha colaboración con la comunidad internacional.

1 Véase CEPAL (2000a) y Garay (200)

El propósito de este ensayo es, por lo tanto, contribuir al debate de: ¿cómo hacer compatibles desarrollo económico, equidad y democracia en la Colombia de hoy? Este es, sin duda, un reto complejo, pero tenemos los medios para enfrentarlo y de nuestra capacidad para hacerlo depende nuestro futuro como sociedad.

EL CONTEXTO EXTERNO

Algunos de los procesos económicos y sociales que ha estado viviendo Colombia en años recientes tienen grandes similitudes con aquellos que han experimentado muchos otros países, tanto latinoamericanos como del resto del mundo. Una mirada inicial a las tendencias internacionales en este capítulo nos sirve de base para analizar, en el capítulo siguiente, la evolución de la economía colombiana en la última década y para plantear, en el capítulo 3, una agenda futura.

1. La globalización ofrece oportunidades, pero ellas no son uniformes

La globalización tiene raíces históricas profundas, pero su avance durante las últimas décadas ha sido particularmente rápido. Su fuerza reciente es el resultado conjunto de procesos tecnológicos, la revolución de la tecnología de la información y las telecomunicaciones, en particular, y de la liberalización económica que se ha venido experimentando a nivel mundial; que ha reducido sustancialmente las barreras que imponían los Estados a la acción de los mercados.

Las manifestaciones más notorias de la globalización son el rápido crecimiento de los mercados mundiales de manufacturas y servicios, la explosión de los mercados internacionales de capitales y los procesos de concentración económica a nivel mundial liderados por las empresas transnacionales.² En la última década el comercio mundial de bienes se expandió a un ritmo anual del 7%, dos y media veces más que el crecimiento de la producción. El crecimiento del comercio de algunos servicios, sobre todo financieros y de comunicaciones, ha sido aún más dinámico. La capacidad de las grandes empresas para planificar crecientemente sus actividades a nivel mundial, ha dado lugar, a su vez, a una bonanza de inversión extranjera directa sin precedentes.

² En el caso de las manufacturas, el rápido crecimiento del comercio y de la inversión extranjera han sido facilitados por la capacidad para dividir los procesos productivos en sus diferentes etapas y realizarlas en localidades distintas. Esto implica que diferentes empresas y países se especializan cada vez más en tareas, dentro de un proceso productivo, que en producir bienes completos.

Todos estos procesos representan oportunidades para los países en vías de desarrollo, aunque también riesgos, como veremos más adelante. Las oportunidades no son, además, homogéneas. Una de las razones más importantes es el carácter incompleto y asimétrico del actual proceso de liberalización de los mercados. Este proceso es incompleto en la medida en que los países industrializados mantienen una alta protección a los productos agrícolas y a los bienes industriales intensivos en mano de obra y especialmente, en que no existe libertad para la movilidad de mano de obra, en particular de mano de obra no calificada. La producción agrícola es, además, objeto de subsidios masivos en el grueso de los países industrializados.

Como estos son los mercados en los cuales los países en vías de desarrollo tienen sus ventajas comparativas, puede decirse que el mundo viene experimentando una liberalización económica asimétrica. En otras palabras, se han liberalizado más los mercados de interés de los países desarrollados que los de países en desarrollo. Se han fortalecido, además, los sistemas de protección a la propiedad intelectual sobre las innovaciones tecnológicas, que son producidas casi exclusivamente en los países industrializados. De hecho, si se compara la situación actual del comercio mundial con la que existía poco antes de la Primera Guerra Mundial, cuando llegó a su fin la gran “era liberal” del capitalismo, los mercados mundiales de manufacturas son mucho más libres, pero los mercados agrícolas están más distorsionados, la migración laboral es más controlada y las normas de propiedad intelectual son más restrictivas.

Por otra parte, tanto el crecimiento del comercio como los flujos de inversión tienen fuertes componentes regionales. Los mayores crecimientos de los flujos de comercio se han dado, en efecto, en Europa, en el continente americano y en Asia del Este y, en nuestro continente, dentro de los tres mayores procesos de integración en curso: el Área de Libre Comercio de América del Norte, MERCOSUR y la Comunidad Andina. El “regionalismo abierto”, como lo ha denominado la CEPAL, no es una anomalía en el proceso de globalización, es una de sus características distintivas.

América Latina se ha visto beneficiada por estas tendencias. En materia de inversión extranjera directa, la región ha recibido en los últimos años en torno a 60.000 millones de dólares por año, unas cinco veces lo que recibía a comienzos de la década de los noventa. El crecimiento exportador, del 9% real en promedio durante los años noventa, es el mayor de la historia de América Latina y supera al

ritmo de expansión del comercio mundial. Sin embargo, las oportunidades que ofrece el comercio internacional no han sido aprovechadas uniformemente.

En esta materia han surgido dos patrones comerciales básicos en la región. El primero se basa en la exportación de manufacturas y de algunos servicios (especialmente turísticos) a los Estados Unidos. Es el modelo que predomina en México y en algunos países de Centroamérica y el Caribe. En el caso mexicano, las exportaciones manufactureras combinan productos con componentes variables de insumos nacionales y extranjeros con actividades de ensamble o “maquila” de insumos importados; este último es el patrón predominante en las exportaciones manufactureras de los países más pequeños del área. El segundo modelo combina una fuerte integración económica subregional, que ha dado origen a un comercio muy diversificado de productos manufactureros y agropecuarios, con la exportación hacia el resto del mundo de materias primas o de bienes manufacturados intensivos en recursos naturales (aceites, pulpa y papel, petroquímica, aluminio y acero). Este es el modelo dominante en Sudamérica. En algunos otros países, entre ellos Colombia, se combina también con exportaciones al resto del mundo de manufacturas intensivas en mano de obra (confecciones, productos del cuero) y, en el caso de Brasil, también con exportaciones intensivas en tecnología.

En términos de resultados, en especial de la capacidad de insertarse en los mercados mundiales más dinámicos, como los de manufacturas y servicios, y de la capacidad para manejar los efectos de la crisis asiática, el primero de estos modelos ha mostrado ventajas. La creciente competencia en los mercados poco dinámicos de materias primas, el fuerte descenso de los precios internacionales de dichos productos durante la crisis reciente y la tendencia adversa de largo plazo de los precios de los productos agropecuarios son algunos de los obstáculos que han enfrentado los países sudamericanos. Por otra parte, aunque el comercio en el interior de los bloques de integración sudamericanos, MERCOSUR y la Comunidad Andina, fue espectacular entre 1990 y 1997, experimentó un fuerte retroceso durante la crisis reciente, del cual sólo se recuperó parcialmente en el 2000.

2. El crecimiento económico, mundial y latinoamericano ha seguido siendo lento e inestable

En contra de lo que se afirma generalmente, la globalización no ha generado, hasta ahora, un crecimiento económico mundial más rápido y la revolución tecnológica no ha significado tampoco un crecimiento más dinámico de la productividad. Esto es lo que

indica el Gráfico 1, donde se comparan el crecimiento mundial durante los años noventa con lo que algunos han llamado la “edad de oro” de la economía mundial: el período 1950-1973. Tanto en términos de crecimiento económico como de aumento de la productividad, el desempeño ha sido más pobre en el pasado reciente.

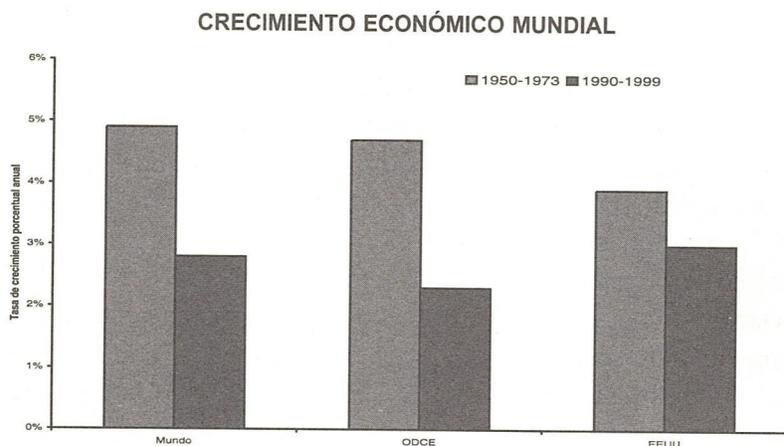


Gráfico No. 1

El menor crecimiento económico es cierto aún en los Estados Unidos. En la segunda mitad de la década, sin embargo, gracias al auge de la “nueva economía” (los sectores asociados con la revolución tecnológica en curso), este país ha logrado igualar los registros de la “edad de oro”. Esto ha hecho que muchos pronostiquen una expansión más rápida de la economía mundial en el futuro. La menor preocupación por la inflación, que fue la obsesión de las autoridades económicas a nivel mundial en los años ochenta y noventa, puede contribuir ciertamente a este resultado. Sin embargo, hay muchos factores de incertidumbre en la economía mundial: los bajos niveles de ahorro y los elevados desequilibrios comerciales de los Estados Unidos; el lento dinamismo de Japón y las altas tasas reales de interés que caracterizan al mundo entero, que fueron también una característica notable de la economía mundial durante los años ochenta y noventa.

En América Latina, pese al dinamismo de las exportaciones y a los grandes avances en materia de inflación, los ritmos de crecimiento económico han seguido siendo lentos. En efecto, aunque el crecimiento se elevó en los años noventa por encima de los pésimos registros de la “década perdida”, sigue siendo mucho más bajo que en las décadas del cincuenta al setenta: 3.2% en los años noventa vs. un promedio de 5.5% por año entre 1950 y 1980 (Gráfico 2).

CRECIMIENTO ECONÓMICO AMÉRICA LATINA

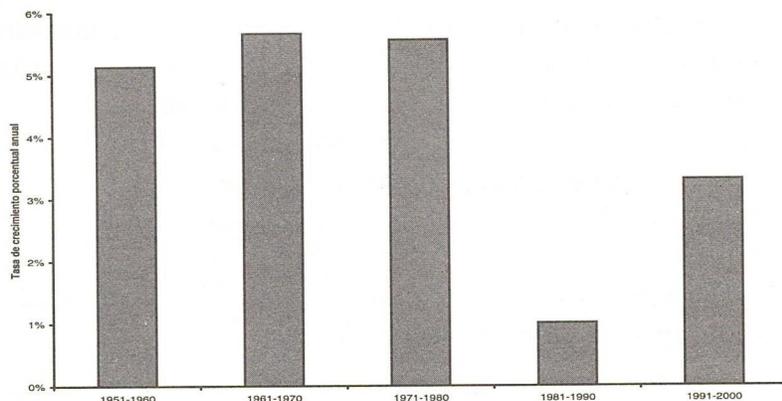


Grafico No. 2

Los promedios latinoamericanos ocultan, por supuesto, experiencias muy diversas. La gran excepción en la última década es, sin duda, Chile.³ Otra excepción es la República Dominicana, la economía más dinámica de América Latina en el último lustro. Otros países han tenido ritmos de crecimiento excepcionales durante algunos años, pero no han logrado sostenerlos. Este es el caso de Argentina y Perú después del fin de sus respectivas hiperinflaciones, o de El Salvador a partir de su proceso de paz. México tuvo un crecimiento excepcional en el 2000, pero está aún por verse si ello refleja el inicio de una nueva fase de crecimiento acelerado. Aunque existe una extensa polémica sobre este tema, no parece existir una relación muy clara entre estos casos de éxito y los esfuerzos de reforma. Entre los países exitosos, Chile adoptó un conjunto amplio de las llamadas “reformas estructurales”, aunque con mayor pragmatismo desde la crisis de los años ochenta; República Dominicana es, por el contrario, un país que ha puesto en marcha pocas reformas y México, un caso intermedio.

La razón fundamental por la cual la relación entre los procesos de reforma y el crecimiento económico es relativamente débil es que las reformas ponen en marcha un proceso de “destrucción creativa”, para utilizar la metáfora del gran economista austriaco Joseph Schumpeter (1971). La orientación clara a los inversionistas para que enfoquen su atención hacia el resto del mundo “crea” capacidades exportadoras. La presencia de empresas extranjeras mejora la competitividad en los sectores donde se concentra y la provisión de servicios públicos generalmente mejora después

3 A título de comparación, las crisis mexicana y venezolana de mediados de la década de los noventa costaron en torno a 15-20% del PIB y la argentina o chilena de comienzos de los ochenta un 35-40%.

de las privatizaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, se “destruyen” empresas y sectores no competitivos y el acceso a insumos importados debilita o destruye cadenas productivas nacionales. El balance depende del peso relativo de uno y otro proceso, que tiende a ser adverso, especialmente durante las primeras fases de las reformas. Así lo indica la experiencia latinoamericana. Hoy en día existen más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero también muchas firmas que se han quedado rezagadas o han desaparecido. El gran aumento de la productividad en el primer grupo de empresas se combina, por lo tanto, con el rezago de las segundas y el peso creciente de la informalidad laboral, donde los bajos niveles de productividad son la regla.

Otra razón interrelacionada tiene que ver con los efectos que tiene la apertura sobre la balanza comercial, especialmente si está acompañada de revaluación, como ha sido típico en América Latina. El rápido crecimiento de las importaciones casi nunca está acompañado de un crecimiento exportador suficientemente dinámico. El resultado neto es, por lo tanto, que un mismo ritmo de crecimiento económico sólo es compatible con un mayor déficit externo o, alternativamente, que un mismo déficit comercial sólo se puede lograr con menor crecimiento económico. Esto último es lo que ha ocurrido en América Latina: el déficit comercial ha sido muy similar en los años setenta y noventa (alrededor del 1% del PIB), pero el ritmo de crecimiento económico ha sido dos puntos más bajo en el pasado reciente.

La expansión de la economía mundial en las últimas décadas ha estado acompañada, por otra parte, de una gran inestabilidad de los mercados financieros, en los que se alternan cíclicamente fases muy pronunciadas de euforia y pesimismo. Hoy en día existe consenso en cuanto a que esta volatilidad es la causa básica de la frecuencia de las crisis bancarias y cambiarias que ha caracterizado a la economía mundial en las últimas décadas y, por lo tanto, la fuente más importante de riesgo para los países en desarrollo (FMI, 1998).

La volatilidad de los capitales tiende a transmitirse a la actividad productiva. Esto es particularmente cierto en América Latina, donde existe una relación muy fuerte entre crecimiento económico y financiamiento internacional. La razón básica de esta relación es la tendencia de los auges de financiamiento internacional a generar “burbujas especulativas”: aumentos rápidos del crédito y del gasto, público y privado, aumentos de los precios de los activos (finca raíz y mercados bursátiles), revaluación de las monedas y deterioro de la cuenta corriente de las balanzas de pagos con el exterior. Estas “burbujas” estallan cuando desaparecen las condiciones

excepcionales de financiamiento externo, dando lugar a crisis severas. En América Latina, este tipo de patrón no es, por supuesto, nuevo. Un comportamiento de este tipo fue el que dio origen a la crisis de la deuda de los años ochenta. Pero tampoco es un fenómeno exclusivo de América Latina o del mundo en desarrollo. De hecho, no se puede descartar que un fenómeno de este tipo sea una de las explicaciones del auge reciente de los Estados Unidos.

3. Las tensiones en materia de distribución del ingreso son generales a nivel mundial y se han agudizado en América Latina

Una característica adicional de la economía mundial en el último cuarto de siglo ha sido la fuerte tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. La brecha entre los países más ricos y más pobres se ha venido ampliando.⁴ Aún más importante, la distribución del ingreso se ha deteriorado en un amplio conjunto de países del mundo, tanto desarrollados como en desarrollo. En el último cuarto del siglo, se estima que los países donde la distribución del ingreso se ha deteriorado concentran el 57% de la población mundial, mientras aquellos en los cuales ha mejorado tienen solamente un 16% de la población; en el resto no ha habido una tendencia clara en uno u otro sentido (Cornia, 1999). Una de las razones más importantes de este deterioro es que las nuevas fuerzas económicas están favoreciendo a los trabajadores más calificados, por lo cual sus ingresos han tendido a aumentar en relación con los de los trabajadores no calificados, tanto en países desarrollados como en desarrollo. La explicación de estas tendencias distributivas adversas ha sido objeto de agitados debates a nivel internacional. Algunos autores las asocian con los efectos de las nuevas tecnologías, otros con los efectos de la liberalización del comercio mundial y otros al debilitamiento de las instituciones de protección laboral.

En el caso de América Latina, estas presiones adversas se han dado en el marco de rezagos sociales de vieja data, que hacen que la región tenga la peor distribución del ingreso del mundo. La tendencia a asociar esta característica con la nueva etapa del desarrollo es, por lo tanto, inexacta, porque la inequidad también caracterizó las fases anteriores. Está, por lo tanto, firmemente arraigada en la concentración de la propiedad, en estructuras sociales altamente estratificadas y en el acceso desigual a la educación, entre otros factores.

4 Un hecho positivo en el sentido contrario ha sido, sin embargo, el rápido crecimiento de algunos países que eran previamente de ingresos bajos, especialmente la China e India.

En las fases recientes del desarrollo, sin embargo, las tensiones distributivas se han agudizado. En los años ochenta, los sectores sociales más pobres pagaron muy cara la crisis de la deuda. En los noventa, hay evidencia de tres tendencias adversas que han afectado los mercados de trabajo. La primera es la ya mencionada ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados, especialmente entre aquéllos con educación universitaria y el resto. En promedio, los ingresos de los profesionales han aumentado un 17% en relación con el de los trabajadores del sector formal y 26% en relación con los del sector informal. La segunda ha sido el aumento del desempleo abierto, que es hoy cercano al 9%, contra un promedio de algo menos del 6% a comienzos de la década. El tercero es el deterioro en la calidad de los nuevos empleos. Su principal manifestación es el aumento de la informalidad laboral, del 42 al 47% de la fuerza de trabajo urbana entre 1990 y 1997, que indica que siete de cada diez puestos de trabajo fueron generados en estos años en actividades de baja productividad. Pero hay otras manifestaciones del deterioro en la calidad de los empleos: el aumento relativo de los trabajos temporales, los avances nulos e incluso el retroceso en la cobertura de la seguridad social y el aumento del número de trabajadores que laboran sin contrato de trabajo (CEPAL, 2000b).

Los factores históricos de inequidad han recibido, así, nuevos impactos negativos, que han terminado por generar una tendencia adversa de la distribución del ingreso a lo largo de las dos (en algunos casos de las tres) últimas décadas, con diferentes grados de intensidad en los distintos países de la región. De acuerdo con los datos existentes, no existe posiblemente ningún país en el cual la distribución del ingreso sea hoy mejor que hace un cuarto de siglo y en muchos es peor. Por su parte, la pobreza ha seguido básicamente los vaivenes del crecimiento económico. Aumentó en los años ochenta (del 35 al 41% de los hogares), disminuyó con la recuperación del crecimiento entre 1990 y 1997 (al 36% de los hogares) y aumentó nuevamente durante la crisis reciente (al 38% en 1999). Así las cosas, los niveles de pobreza de América Latina siguen siendo superiores a lo que eran característicos hace dos décadas.

Uno de los elementos más preocupantes es la combinación de estos problemas sociales con fenómenos socio-políticos complejos, que se reflejan en particular en la pérdida de sentido de pertenencia a la sociedad y en la crisis política que enfrenta un conjunto importante de países, que pone en entredicho los avances que ha tenido la democracia en la región. Esto ha estado acompañado de un pesimismo sobre el futuro, mucho mayor cuando la gente evalúa a sus países que cuando

visualizan su propio futuro. Estos hechos han sido corroborados en las sucesivas encuestas de opinión: bajísima confianza en otras personas (17%); alta confianza en la democracia (60%) pero baja satisfacción con sus resultados (37%); y baja confianza en el futuro económico de los países (28%), que es algo menos grave cuando las personas evalúan su situación personal futura (37%). Una “generación frustrada” es la forma como la empresa encuestadora resume estos resultados (Latinobarómetro 2000).

4. El mundo no ha avanzado en crear las instituciones que requiere el proceso de globalización

La liberalización de las fuerzas del mercado a nivel mundial no ha coincidido con un proceso similar de fortalecimiento de las instituciones mundiales que regulan los mercados. Una excepción importante a esta regla ha sido la creación de la Organización Mundial del Comercio, pero aún esta organización ha sido objeto de muchas críticas, entre otras razones por las amplias áreas de proteccionismo que subsisten. La falta de una gobernabilidad internacional adecuada ha sido reconocida, por su parte, como un problema especialmente grave en el caso de los flujos financieros y ha dado lugar a múltiples iniciativas de reforma en los últimos años (Ocampo, 1999).

Los asomos de institucionalidad para regular el medio ambiente global son todavía débiles, aunque hay algunos avances (el Programa 21 aprobado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, las convenciones de cambio climático y de biodiversidad). Los problemas más importantes se concentran, así, en los frentes social y político. El mundo global carece de instituciones de carácter global que velen por una adecuada distribución del ingreso. La función que cumplen los Estados nacionales en el mantenimiento de la equidad y la cohesión social no tiene ninguna contrapartida a nivel mundial. Más aún, las declaraciones y compromisos que se han adoptado a nivel internacional con este propósito han sido objeto de incumplimiento sistemático. Este es el caso de la ayuda oficial para el desarrollo, que hoy en día sólo alcanza una tercera parte de la meta acordada a nivel internacional (0.7% del PIB de los países industrializados).

Los Estados nacionales siguen siendo, por lo tanto, el terreno para la expresión de la política y, por ende, el campo privilegiado para la canalización de las fuerzas democráticas que viene experimentando el mundo entero. Sin embargo, su capacidad de acción está siendo erosionada por el propio proceso de globalización.

En otras palabras, la globalización no ha renunciado a los Estados nacionales como unidad básica de articulación de las sociedades, pero los ha debilitado. Les sigue entregando la inmensa tarea de manejar múltiples temas económicos, sociales y políticos para los cuales no existen instituciones eficaces a nivel mundial, pero les otorga cada vez menos instrumentos y márgenes para hacerlo.

REPENSANDO EL PASADO

La controversia sobre la economía colombiana en los años noventa no ha sido ajena a la polarización general del país. Las opiniones sobre la apertura económica oscilan, por ejemplo, entre aquellos que consideran que fue el comienzo del desastre hasta aquellos que piensan que no fue suficientemente radical. Lo que es peor: el maniqueísmo ha penetrado profundamente en el debate. Los desarrollos económicos de los años noventa se han escrito, como en ninguna etapa anterior de nuestra historia económica, en términos de héroes y villanos.

Este ensayo se aleja enteramente de este tipo de argumentos. En primer lugar, el capítulo precedente sirve para resaltar que muchos de los procesos que ha venido experimentado el país tienen similitudes con los que han vivido otros países de la región y el mundo entero, o reflejan los limitados márgenes de acción que tienen las autoridades económicas en un mundo globalizado. También reflejan, cabe agregar, la influencia de ideas o ideologías en boga (el llamado “Consenso de Washington”, en materia económica), que han sido objeto de crítica y revisión a partir de las limitaciones que han enfrentado para generar un crecimiento económico dinámico y estable, o para evitar la tendencia adversa de la distribución del ingreso. En segundo término, muchos de los procesos que hemos estado viendo son esencialmente “anónimos”, es decir, son el producto de dinámicas que van más allá de voluntades o de decisiones individuales de un gobierno o un cuerpo colectivo. No pocos han sido incluso el fruto de verdaderos consensos nacionales. Precisamente porque no dependen de voluntades individuales, la corrección del rumbo es más difícil, ya que este depende del complejo proceso de generación de nuevos consensos. En tercer lugar, algunos de estos procesos son “anónimos” en el sentido más complejo del término, pues están arraigados en formas de operar de la sociedad colombiana, algunas de las cuales tienen elementos autodestructivos.

Visto en esta perspectiva, la experiencia económica colombiana de los años noventa puede explicarse como resultado de la conjunción de cinco procesos básicos, ninguno de los cuales puede dejarse de lado para tener una visión apropiada

de nuestra realidad: (1) la avalancha de financiamiento internacional que generó una “burbuja especulativa” que finalmente estalló con la crisis asiática; (2) el ajuste lento e incompleto de la economía frente a la apertura económica; (3) la fuerte expansión del gasto público, en medio de un rápido proceso de descentralización; (4) los avances ambivalentes en el frente social; y (5) el deterioro de la cohesión social en medio de una crisis de gobernabilidad.

Los dos primeros procesos tuvieron enormes similitudes con otros que se han vivido en América Latina y en el mundo entero. El manejo del primero representó un cambio en relación con una tradición en sentido contrario, que había sido fuente de la tradicional estabilidad macroeconómica colombiana. A ella debemos regresar, por lo tanto, aunque con elementos diferentes que en el pasado. Una de las peculiaridades de Colombia fue, sin embargo, el intento de combinar estas dos tendencias con la tercera. Esta última fue básicamente el resultado de los consensos nacionales que existían a comienzos de la década sobre la conveniencia de enfrentar los fuertes rezagos sociales que caracterizan al país y profundizar al mismo tiempo la democracia, entregando mayores funciones y recursos a los gobiernos locales. Muchas de las dificultades que hemos enfrentado surgieron, por lo tanto, del intento de combinar la apertura económica con una política social más activa, realizada, además, sobre una base descentralizada. La cuarta, característica indica que los resultados de este esfuerzo en materia de política social fueron ambivalentes. Como lo señalamos en la introducción a este libro, la solución en este caso no consiste en renunciar a ninguno de estos elementos sino en buscar cómo conciliarlos. La quinta característica es la más preocupante de todas, entre otras razones porque hay evidencia de que las murallas que aislaban tradicionalmente a la economía colombiana de lo que acontecía en las esferas social y política se han debilitado o incluso se han roto completamente.

1. La avalancha de financiamiento internacional generó una “burbuja” que finalmente estalló con la crisis asiática

Cuando se miran las cifras de la economía colombiana durante la década de los noventa, los resultados son poco alentadores. De hecho, hubo una sola área donde hubo un avance claro: la inflación. La economía comenzó la década con un ritmo de aumento de los precios creciente, ligeramente superior al 30%, y con más de década y media de inflación moderada pero estable. La experiencia indica que doblegar una inflación de este tipo es muy difícil y puede ser costoso. El haber

terminado la década con una inflación inferior al 10% es, por lo tanto, un logro importante, pero los costos de alcanzar este objetivo fueron, sin duda, elevados.

En términos de crecimiento económico, el resultado fue insatisfactorio. La economía colombiana creció a una tasa anual del 2.7% entre 1990 y 2000. Según lo indica el Gráfico 3, éste es el ritmo más bajo que ha tenido el país para un período largo de tiempo, desde que existen estadísticas de este tipo. Estrictamente, ya desde mediados de los años setenta se había presentado una desaceleración del crecimiento económico en Colombia, asociada básicamente al fin del gran auge industrial que el país había vivido desde los años treinta. Los años noventa parecen representar, sin embargo, una nueva desaceleración, especialmente dramática en los casos de la agricultura y la industria.

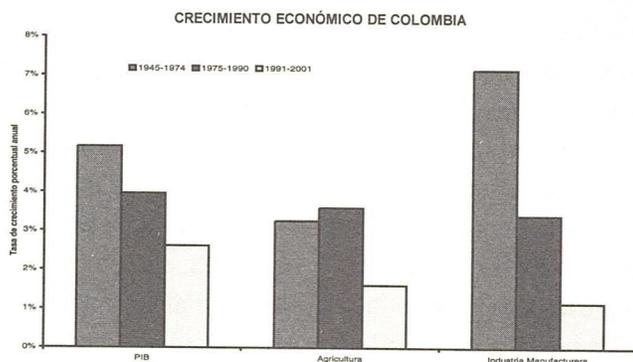


Gráfico No. 3.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y del Banco de la República

El ritmo de crecimiento de los años noventa también fue algo inferior al de América Latina (3.2%, según vimos). Sin embargo, como en varios países latinoamericanos el crecimiento tuvo durante algunos años la característica de recuperación del terreno perdido en los años ochenta, estas comparaciones son imprecisas. Para el conjunto de las dos últimas décadas, el crecimiento económico de Colombia sigue siendo el cuarto más alto de América Latina, después de los de Chile, República Dominicana y Costa Rica.

El ritmo de crecimiento fue, además, mucho más inestable en los años noventa. El ciclo que experimentó la demanda agregada interna fue particularmente intenso. Como lo muestra el Gráfico 4, ni el auge del gasto de 1992-1994 ni la severa contracción que experimentó en 1998-1999 tenían antecedentes en Colombia.

Las grandes expectativas que generaron a comienzos de la década el descubrimiento de los yacimientos petroleros de Cusiana y la propia apertura económica, así como la avalancha de capitales hacia América Latina que se inició entonces, fueron el trasfondo del fenomenal auge del gasto a comienzos de la década. Como hemos visto en el capítulo anterior, la experiencia internacional indica que los auges y las crisis están interrelacionados: las “burbujas especulativas” que se generan durante los auges estallan eventualmente y dan lugar a los ajustes económicos, tanto más severos cuanto mayor fue el tamaño de la burbuja.

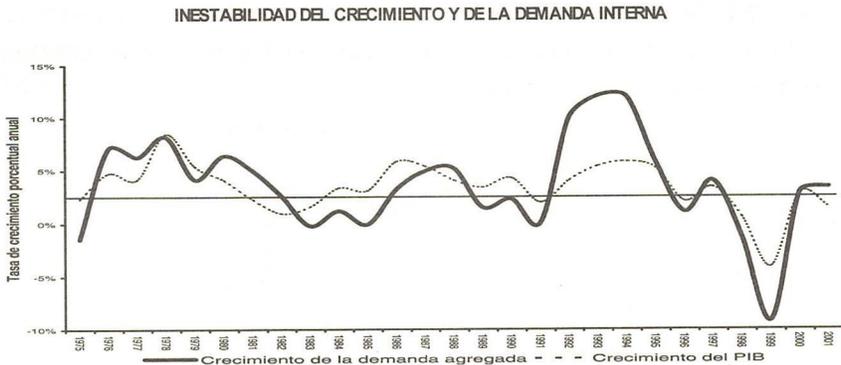


Grafico NO. 4.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Esa es también la experiencia colombiana. Tanto la crisis de comienzos de los años ochenta como la de fines de los noventa estuvieron antecedidas de una expansión del endeudamiento interno y externo, que financió un aumento rápido del gasto público y privado. También, en ambos casos se generó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuya contrapartida fue una revaluación real del peso. Sin embargo, el peso relativo de los problemas que enfrentaron los sectores público y privado fueron diferentes en las dos crisis. En contra de mucho de lo que se ha escrito sobre la materia, la diferencia no radicó tanto en el comportamiento del gasto público como en los problemas que enfrentó el sector privado. En efecto, según veremos más adelante, la expansión del gasto público en los años noventa fue relativamente similar a la de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y el déficit fiscal fue inferior al que enfrentó el sector público colombiano entonces. Por el contrario, los problemas asociados al gasto y déficit privados fueron mucho más severos durante la crisis reciente.

Cuando se miran los datos de endeudamiento externo, la comparación es

inequívoca: la deuda externa de Colombia aumentó 14.700 millones de dólares entre 1991 y 1997; de ellos 13.400, es decir más del 90% fue endeudamiento privado, que de hecho se multiplicó por siete en estos años. Por el contrario, el sector privado concentró menos de la tercera parte del endeudamiento externo adicional de 1979-1983. Más aun, como lo indica el Gráfico 5, el endeudamiento total del sector privado, interno y externo, aumentó en el equivalente a 24.7 puntos del PIB entre 1991 y 1997, casi el doble de 1979-1983. Los años de euforia del gasto, 1992-1995, coincidieron, además, con el cambio de una situación de superávit del sector privado, que se había mantenido desde 1975, a una de déficit, es decir una situación en que el ahorro privado era insuficiente para financiar su inversión. Esta fue la gran diferencia entre ambas crisis: durante todos los años anteriores a la crisis de comienzos de los ochenta, el sector privado generó superávit; 1998 fue, por el contrario, el sexto año consecutivo de déficit privado.

ENDEUDAMIENTO PRIVADO

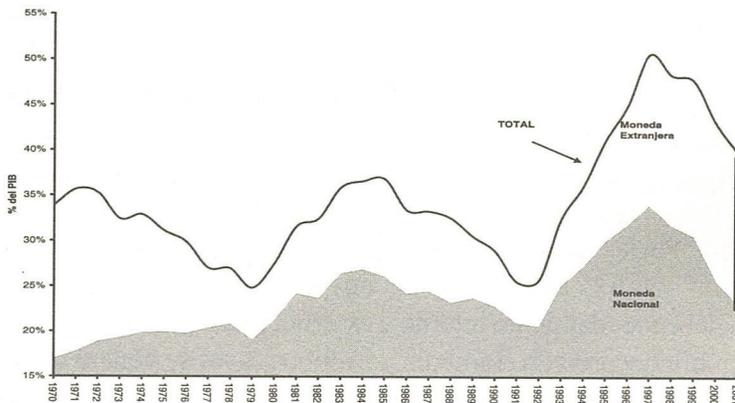


Gráfico No. 5.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco de la República

¿Por qué fue más severa la crisis de fines de los años noventa que la de comienzos de los ochenta? En síntesis, no tanto por su dimensión fiscal (que también jugó un papel, como veremos más adelante), sino porque enfrentó a un sector privado financieramente frágil. El excesivo endeudamiento interno y externo generó, en efecto, una gran sensibilidad, tanto a aumentos de las tasas de interés como a una devaluación de la tasa de cambio. Ambos se produjeron eventualmente, generando un serio deterioro patrimonial del sector privado y, en consecuencia, un fuerte ajuste del gasto de dicho sector. Como el aumento de los precios de la finca raíz y los activos

financieros (acciones) había sido rápido durante los años de euforia del gasto, su caída posterior fue también muy fuerte, contribuyendo a la intensidad de la crisis patrimonial. La magnitud de la crisis financiera nacional que se produjo fue similar en ambas crisis, equivalente a un costo de 5-6% del PIB, una magnitud moderada para los patrones internacionales.⁵ Sin embargo, la primera tuvo un peso relativo mayor de malas prácticas bancarias; la segunda, un peso elevado de simple y llano deterioro patrimonial. En este sentido, la crisis de fines de los noventa se parece más a la crisis de Colombia de los años treinta que a la de los ochenta o a las crisis recientes de países donde los desequilibrios del sector privado han jugado el papel fundamental (la chilena de 1982, la mexicana de 1994 y la asiática).

Como lo hemos indicado, dado que el endeudamiento privado era interno y externo, tanto la elevación de la tasa de interés como la devaluación iban a afectar la situación patrimonial del sector privado. Pero existían dos diferencias importantes. La devaluación ofrecía la posibilidad de contribuir a la reactivación de la economía por los únicos caminos que parecían viables: mayores exportaciones y una mayor competitividad de la producción nacional frente a las importaciones. Además, como los hogares (especialmente a través de deudas de vivienda) y las empresas más pequeñas estaban básicamente endeudados en pesos, en tanto que las grandes empresas tenían una mayor deuda en dólares, el costo de las altas tasas de interés recayó más sobre los primeros y la devaluación sobre los segundos. Por ambos motivos, hubiera sido mejor acelerar la devaluación, incluso mucho antes de la crisis (desde 1996, cuando la rápida expansión del gasto se había detenido, como lo indica el Gráfico 4), en vez de recargar tanto el ajuste sobre las tasas de interés. Dado el aumento considerable de la deuda en moneda nacional, el efecto del aumento en las tasas de interés fue enorme. A título de comparación, mientras la carga de los intereses reales pagados al sistema financiero nacional en 1983-1988 fue del 3.1% del PIB por año, en 1995-1997 alcanzó el 4.7% y en los años pico del ajuste, 1998-1999, el 6.4%, es decir, el doble de lo que fue característico durante el período de ajuste de los años ochenta. Es importante resaltar que lo contrario aconteció con las pérdidas cambiarias, pese a que la deuda externa era más alta en los noventa. Las pérdidas cambiarias acumuladas alcanzaron, en efecto, el 4.6% del PIB en 1984-1986 vs. el 2.7% en 1997-1999.

5 A título de comparación, las crisis mexicana y venezolana de mediados de la década de los noventa costaron en torno a 15-20% del PIB y la argentina o chilena de comienzos de los ochenta, un 35-40%.

El Banco de la República temió que una devaluación temprana comprometería los logros en materia de reducción de la inflación, que habían sido muy precarios antes de la crisis (cabe recordar que el año 1997 fue el primero en el cual se logró la meta de inflación del Banco). La idea de que la devaluación aceleraría la inflación era infundada, dado que la rápida expansión de la demanda se había detenido en 1996, como lo indica el Gráfico 4. Así probó serlo a la larga, pero la opinión mayoritaria de los economistas estaba entonces del lado de los puntos de vista del Banco. Una vez desencadenada la crisis, existió también el temor de que liberar el tipo de cambio podría generar un descontrol de dicha variable, como había acontecido inicialmente en varios países del Asia en 1997. En favor del Banco, puede decirse que la devaluación real se hizo en forma ordenada, sin perturbar las tendencias favorables de la inflación y manteniendo un nivel de reservas internacionales elevado, pero la tasa de interés tuvo que mantenerse elevada demasiado tiempo, con lo cual se profundizó la crisis patrimonial del sector privado y la severa contracción de la demanda. En este sentido, cabe agregar, también en favor del Banco, que dada la experiencia colombiana de recesiones relativamente pequeñas (“recesiones a la colombiana”) ningún analista pronosticó una caída de la demanda y la actividad como la que se produjo. Los pronósticos más sombríos al inicio de 1999 eran de crecimiento nulo, no de caídas del 8.3% de la demanda y del 4.5% del PIB.

La gran lección que se deriva de esta experiencia es clara: los períodos de euforia financiera generan a la larga “guayabos” crediticios severos y costosos. Es bueno evitarlos a toda costa, pero también es difícil, porque tienen como contrapartida una disponibilidad excepcional de capitales en el mercado internacional. En el pasado, Colombia había sido relativamente exitosa en hacerlo, gracias a un complejo aparato de intervención en los mercados financiero y de cambios. Ese sistema de intervención desapareció con las reformas financiera y cambiaria de los años noventa y hoy sería engorroso e incluso inconveniente reconstruirlo. No obstante, el país fue desarrollando otros instrumentos que pueden ser útiles hacia adelante. El primero es la regulación de los flujos de capitales mediante el encaje al endeudamiento externo. Cuando este instrumento se utilizó con rigor en 1994-1995 y 1997, tuvo una cierta efectividad. El segundo es la denominada regulación y supervisión “prudencial” de las actividades financieras. Este instrumento no se utilizó, sin embargo, para ayudar a frenar el auge crediticio de los años noventa. Uno que sí se intentó utilizar en 1994, pero resultó poco efectivo y fue abandonado pronto, fue el establecimiento de límites al crecimiento del crédito de los intermediarios financieros.

La revisión de esta experiencia puede ser útil si se desea utilizar este instrumento nuevamente en el futuro. Habrá que pensar, quizás, en otros.

En el trasfondo de los problemas que se enfrentaron en la década de los noventa existen, por supuesto, dos temas adicionales: el primero se refiere a los objetivos del manejo macroeconómico y cómo afectan a las dos autoridades que hoy participan en él: el Banco de la República y el gobierno nacional. El segundo es la efectividad decreciente de las políticas nacionales en un contexto de globalización, en este caso la capacidad para manejar los efectos de una euforia en los mercados internacionales de capitales. A ellos puede estarse agregando un tercero en años recientes: la ruptura de la muralla que, como lo dijera hace algún tiempo un presidente de la Asociación Nacional de Industriales, separaban al “país económico” del “país real”. En efecto, el éxodo de colombianos, con la consecuente pérdida de capital humano y de una capa importante del empresariado pequeño y mediano del país, obedece, no sólo a la crisis económica, sino a la falta de visión de un futuro viable. El costo del financiamiento externo se ha elevado en los últimos años, no sólo por el encarecimiento de dicho endeudamiento para América Latina sino por el aumento del llamado “riesgo político”. En el 2000 Colombia pasó de tener un costo del endeudamiento externo inferior al promedio de América Latina a uno superior (Gráfico 6). Diferentes evaluaciones de los bancos de inversión internacionales indican, en efecto, que por factores puramente económicos, Colombia sigue teniendo niveles de riesgo bajos y que, por el contrario, factores de “riesgo político” explican

DIFERENCIA ENTRE LAS TASAS DE INTERÉS DE LOS BONOS COLOMBIANOS Y LOS DE AMÉRICA LATINA
(100 puntos base = 1 punto porcentual)

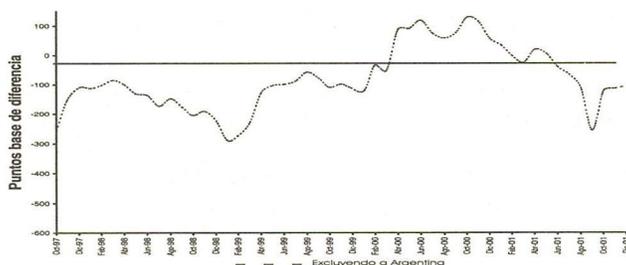


Gráfico No. 6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con base en datos de Merrill Lynch y JP Morgan.

por qué el país está pagando por este motivo entre tres y cinco puntos porcentuales adicionales de interés (300 a 500 puntos básicos).⁶

2. La economía se ha ajustado en forma lenta e incompleta a la apertura económica

La apertura económica se vendió en Colombia, como en el resto de América Latina, sobre la base de que el “modelo de sustitución de importaciones” se había vuelto un gran obstáculo al desarrollo económico. Una de las razones de ello era que dicho modelo había generado un desarrollo basado en el “rentismo”, es decir en la extracción de rentas generadas por la protección y otras ventajas que otorgaba el Estado, más que en el desarrollo de actividades económicas competitivas. Esta son versiones parciales e imprecisas de nuestro pasado económico. Colombia más bien fue capaz de crecer por seis décadas —entre los treinta y los ochenta— a un ritmo moderado pero estable, evitando grandes crisis o episodios de descontrol inflacionario. Para ello combinó una tradición de equilibrio fiscal (con algunos episodios de descontrol) y un fuerte intervencionismo en el manejo monetario y cambiario, al cual ya hemos hecho alusión, con una estrategia activa de diversificación productiva.⁷

Esta última permitió que el país hiciera en los años treinta un tránsito relativamente ordenado de un modelo basado en la rápida expansión de las exportaciones cafeteras a uno basado en la producción industrial para el mercado interno. Posteriormente permitió que el país hiciera en forma relativamente temprana, a raíz de la crisis cafetera de mediados de los cincuenta (y, con mayor fuerza, a partir de las reformas económicas de 1967) el tránsito del modelo clásico de sustitución de importaciones a un “modelo mixto,” que combinaba este propósito con un objetivo explícito de diversificación de las exportaciones.⁸ La sustitución de importaciones se abandonó

⁶ Por ejemplo, los análisis del banco Goldman Sachs realizados en mayo de 2000 indican que el país debería estar pagando una tasa de interés similar a México, pero estaba pagando 460 puntos básicos más; dados sus riesgos económicos, pagaba, además, unos 320 puntos básicos más que el promedio de Argentina, Brasil y Perú. A comienzos de julio, el banco J.P. Morgan indicaba que la relación entre las tasas de interés pagadas por Colombia y sus riesgos económicos era una de las más adversas entre once economías “emergentes”.

⁷ Estas consideraciones y los párrafos que siguen se basan en varios trabajos de historia económica del autor. Véase, por ejemplo, Ocampo (1994).

⁸ Los incentivos a las exportaciones surgieron originalmente a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta (el Plan Vallejo en 1957, los primeros incentivos tributarios en 1960 y los primeros mecanismos de crédito preferencial en 1963). El Decreto-Ley 444 de 1967 les dio una forma más acabada y los acompañó del sistema de minidevaluaciones.

explícitamente como objetivo a comienzos de los años setenta. En efecto, todos los planes de desarrollo desde “Las cuatro estrategias” (el del presidente Pastrana Borrero) fueron críticos de la sustitución de importaciones. Por este motivo, afirmar que la “sustitución de importaciones” era el modelo predominante antes de la apertura es un claro anacronismo. Dicho modelo había sido abandonado enteramente dos décadas antes y no era el objetivo central de la política de desarrollo productivo hacía más de tres décadas. Debe agregarse que el abandono de los objetivos de sustitución de importaciones no implicó el abandono de una estructura de protección elevada, aunque desde comienzos de los años setenta, y nuevamente a mediados de los ochenta, se expresó el objetivo de racionalizarla gradualmente.

En términos económicos los resultados del “modelo mixto” que tuvo el país antes de la apertura económica no fueron nada despreciables (a los resultados, mucho menos satisfactorios, en términos sociales nos referiremos más adelante). El desarrollo industrial del país evitó los sesgos hacia ramas de la industria pesada en las cuales tenía pocas posibilidades de ser competitivo, y desde los años cincuenta hubo una modernización y una expansión rápida de la agricultura no cafetera. Muchas de las nuevas actividades exportadoras surgieron de sectores agrícolas e industriales que habían hecho su aprendizaje productivo y tecnológico bajo el amparo de la protección. Las exportaciones no cafeteras crecieron rápidamente cuando el tipo de cambio fue competitivo, especialmente en 1967-1974 y 1985-1991. La alta protección no fue obstáculo para ello, gracias a los mecanismos particulares que permitían que los sectores exportadores tuvieran acceso a insumos importados libres de aranceles, así como acceso preferencial al crédito y a incentivos tributarios. Para comienzos de los años noventa, como lo indica el Gráfico 7, el país venía de experimentar más de un lustro de crecimiento exportador rápido, gracias a lo cual

Crecimiento de las exportaciones

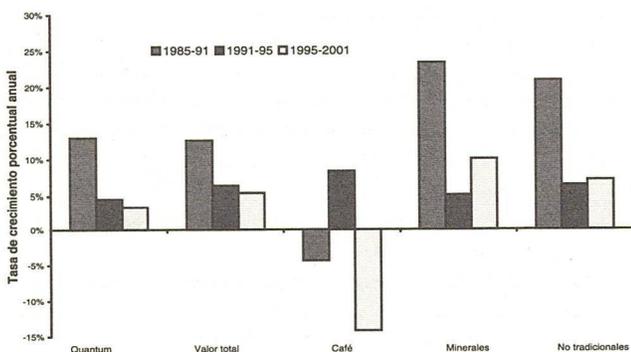


Gráfico 7

pudo superar finalmente su dependencia de las exportaciones cafeteras, un resultado nada despreciable en términos históricos. Hubo, por supuesto, actividades ineficientes, excesos de protección, sesgos en contra de las exportaciones y de la agricultura, pero para los patrones internacionales y, especialmente, latinoamericanos, es difícil afirmar que el patrón de desarrollo fuera ineficiente.

¿Significa esto que la apertura económica era innecesaria? Claramente, no. Todo patrón de desarrollo tiene su momento histórico, que depende del contexto mundial. Ante las profundas transformaciones que ha experimentado la economía mundial y latinoamericana en los años noventa, sería una paradoja que nos estuviéramos haciendo hoy las mismas preguntas que nos hicimos hace una década. Un desarrollo basado en el mercado interno tenía sentido en un mundo donde la protección era la regla, pero el rápido crecimiento del comercio mundial ha venido ofreciendo oportunidades crecientes a los países en desarrollo desde los años sesenta, que eran desconocidas entre los años treinta y cincuenta, durante la era clásica de la “sustitución de importaciones” en América Latina. Sobre esas nuevas oportunidades en los mercados mundiales se montaron los modelos más exitosos del mundo en desarrollo, los del este y sudeste de Asia, basados en una política industrial muy activa orientada a conquistar los mercados externos.

Más aún, desde que Colombia adoptó el “modelo mixto” a fines de los años cincuenta, venía aprovechando exitosamente estas oportunidades. El rápido desarrollo exportador que el país había logrado desde mediados de los años ochenta permitía precisamente pensar que era posible y conveniente encauzar las decisiones gubernamentales y las energías empresariales por el camino lógico en el mundo actual: el de una mayor integración a la economía mundial. Eso fue lo que correctamente reconoció la apertura económica.

Esta reorientación exigía una racionalización de nuestro régimen de protección que, por lo demás, en términos de incentivar nuevas actividades económicas, había dejado de ser útil desde los años setenta. La protección al desarrollo productivo había dejado de ser, por lo tanto, funcional y amenazaba con convertirse en obstáculo en una economía en la cual se esperaba que las exportaciones asumieran el protagonismo.

Esta lógica no podía perder de vista, sin embargo, cuatro hechos fundamentales. En primer lugar, que los sectores productivos necesitan tiempo para adecuarse: los que compiten con importaciones, para modernizarse, y los que pueden desarrollar

capacidad exportadora, no sólo para modernizarse sino también para conquistar nuevos mercados y expandir su capacidad productiva. El ajuste era más severo para sectores que estaban inicialmente muy protegidos o enfrentaban condiciones externas desfavorables (bajos precios internacionales, en particular). En segundo término, que una tasa de cambio competitiva era la mejor garantía de éxito exportador, como lo indicaba la propia historia del país en materia de desarrollo exportador. En tercer lugar, que para competir se requerían elementos complementarios, en particular una estrategia de desarrollo productivo y tecnológico y una infraestructura adecuada. Finalmente, que aunque el mundo se ha ido moviendo hacia el libre comercio, existen excepciones notables, donde el proteccionismo sigue siendo la regla, entre ellas la agricultura, los textiles y confecciones, y la industria automotriz.

Los resultados de los años noventa pueden leerse como un ajuste incompleto y costoso a la apertura económica. El pobre desempeño de los sectores agrícola e industrial, a lo cual hemos hecho alusión, es la mejor demostración de ello. El sector agrícola colombiano tuvo uno de los peores desempeños en el contexto latinoamericano. Algunos de sus subsectores (cereales, oleaginosas y lácteos) estaban en la lista de los sectores más protegidos a fines de los años ochenta y ellos, así como sectores exportadores, muy particularmente el café, enfrentaron condiciones externas muy adversas. Varios sectores industriales enfrentaron el mismo problema, aunque en este caso el efecto más severo se produjo como resultado de la contracción de la demanda interna en la segunda mitad de la década. La crisis agrícola e industrial tuvo efectos profundos en materia de empleo. Estos sectores pasaron de concentrar el 43.0% del empleo en 1991 a 36.8% en 1997.

La “destrucción” generada por la mayor competencia externa no tuvo su contrapartida en la “creación” de capacidades exportadoras. De hecho, el crecimiento exportador fue más lento que el que se venía experimentando en 1985-1991, especialmente el de las exportaciones no tradicionales agrícolas e industriales (Gráfico 7). Los dos únicos elementos dinámicos fueron el petróleo y las exportaciones a otros países latinoamericanos, especialmente a los andinos. La caída de los precios del petróleo y del comercio andino en 1998-1999 resultaron desafortunados, ya que afectaron los únicos focos de dinamismo exportador; esto contribuyó, sin duda, a la magnitud de la recesión. El rápido crecimiento de las importaciones no tuvo, así, su contrapartida en desarrollo exportador. La mayor fuerza de la “apertura hacia adentro” que de la “apertura hacia afuera” se expresó en el deterioro de la cuenta corriente con el exterior.

Obviamente, un elemento decisivo en esta historia fue la revaluación. La agitada polémica sobre las causas de este fenómeno han resaltado tres determinantes fundamentales, a los cuales distintos autores adscriben importancia diferente: (a) la avalancha de capitales y el auge del gasto privado y público que la acompañó; (b) la expansión del gasto público y el consecuente déficit fiscal; y (c) el manejo de la tasa de cambio por parte del Banco de la República. Hay una razón poderosa para pensar que el primero fue el factor más importante: la mayor revaluación real se produjo entre 1991 y 1994, es decir, durante los años de mayor crecimiento del gasto total, tanto privado como público. A partir de 1995 la revaluación real en general se detuvo, pese al crecimiento adicional del gasto público y al aumento del déficit fiscal. Además, la devaluación real se produjo finalmente cuando se frenaron los flujos de financiamiento externo, pese a que el ajuste del gasto público fue moderado y que el déficit fiscal aumentó. Obviamente, el Banco determinó, con la política cambiaria, en qué momento específico se produjeron las respectivas revaluaciones o devaluaciones reales del peso; esto fue evidente durante el proceso reciente de ajuste.

Una mayor atención a la competitividad cambiaria y una mayor gradualidad y pragmatismo en el proceso de apertura comercial hubieran sido, sin duda, positivos. Pero, ¿sería conveniente volver atrás, revirtiendo la apertura económica? Nuevamente, la respuesta es negativa. Más allá de la protección que proporciona una tasa de cambio competitiva, los réditos de una mayor protección serían modestos. En Colombia, como en el resto de América Latina, el problema más importante en el frente comercial no es la protección, sino cómo competir en el mundo global consolidando una base exportadora sólida, mediante la combinación de una tasa de cambio competitiva y una política de desarrollo productivo orientada a mejorar la competitividad. Por otra parte, un elemento esencial para un desarrollo exportador dinámico es asegurar el acceso a los mercados externos mediante negociaciones comerciales que garanticen dicho resultado. Un retroceso hacia el proteccionismo afectaría dicho acceso en un mundo donde los acuerdos de libre comercio son la orden del día. Todo esto no quiere decir que no sea posible y conveniente adoptar algunas medidas de protección selectiva en casos especiales.

3. El gasto público creció rápidamente, sobre la base de un proceso acelerado de descentralización

Si para los críticos de las reformas económicas, la apertura fue el villano de los noventa, para sus defensores la causa de todos los problemas fue la expansión del

gasto público. Esta expansión fue, sin duda, elevada y desordenada, y ha generado desequilibrios en las cuentas fiscales, que deben ser resueltos para garantizar una recuperación estable del crecimiento económico. La condena abierta y sin matices de la expansión del gasto público ignora, sin embargo, que dicha expansión era parte de una estrategia que combinaba modernización económica con una política social más activa y con mayor democracia. Como lo hemos venido señalando, los difíciles dilemas que implica combinar estos tres elementos en el mundo de hoy no se resuelven eliminando alguno de los elementos de esta tríada, sino buscando hacerlos compatibles.

La conveniencia de aumentar el gasto público quedó plasmada en la Constitución de 1991, y tenía dos orígenes diferentes, sobre los cuales existía un amplio consenso en su momento. El primero era la necesidad de enfrentar los fuertes rezagos sociales que caracterizaban y siguen caracterizando al país. La segunda era profundizar la democracia, entregando mayores funciones y, por ende, recursos a los gobiernos departamentales y municipales.

Dada la gran polémica que se ha suscitado en torno al gasto público, es curioso que existan diferencias tan marcadas entre los diferentes cálculos sobre cuánto ha aumentado dicho gasto en los años noventa. Un reciente documento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) muestra, con base en datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE), que la expansión del gasto público fue de poco menos de seis puntos del PIB entre 1990 y 1998, como resultado neto del aumento del gasto en ciertos sectores y la contracción de otros (aquellos que fueron objeto de procesos de privatización, en los sectores de infraestructura, financiero y productivo).⁹ Los datos del FMI muestran un aumento mayor,



Gráfico 8

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Fondo Monetario Internacional

⁹ DNP (2000), Cuadro 26.

equivalente a diez puntos del PIB en ese mismo período. Los mayores aumentos se produjeron en los años 1992-1996 (Gráfico 8). Las medidas de austeridad adoptadas a partir de 1997 detuvieron el crecimiento del gasto del gobierno nacional: el gasto propio (es decir, sin transferencias) del gobierno central comenzó a contraerse en dicho año y el gasto total del gobierno nacional (incluyendo transferencias y entidades descentralizadas) se frenó. Sin embargo, el crecimiento de la seguridad social y de los gobiernos locales mantuvo la expansión del sector público. La seguridad social y el servicio de la deuda fueron, por su parte, los únicos componentes del gasto público que continuaron creciendo a ritmos rápidos en 1998-1999.

El aumento del gasto público en los noventa no fue muy diferente en su magnitud al que se produjo a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que fue de nueve puntos del PIB, de acuerdo con los datos del DANE. Sin embargo, estuvo mejor financiado. A través de sucesivas reformas tributarias (1990, 1992, 1995, 1997, 1998 y 2000), de un aumento en las cotizaciones a la seguridad social (mediante la Ley 100 de 1993) y de un manejo adecuado de los precios de las empresas públicas, se hizo un esfuerzo consciente por financiar el aumento del gasto. Todo esto representó, sin duda, una carga importante para el sector privado. De hecho, esta fue la vía más importante a través de la cual la expansión del gasto público afectó al sector privado.

Gracias al aumento de los ingresos, el déficit fiscal antes de la crisis de 1998 fue sustancialmente inferior al anterior a la crisis de 1984. Durante los cinco años anteriores

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB

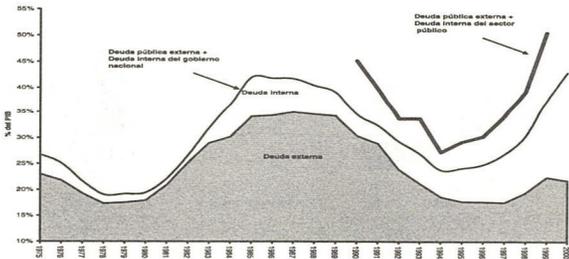


Gráfico 9

Fuentes: Cálculos propios con base en datos del Banco de la República, la Contraloría General de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

a esta última, el déficit fiscal acumulado llegó al 23.5% del PIB; durante los tres años anteriores a la crisis de 1998, sólo a 7.0% (durante los cinco anteriores al 6.6% porque hubo dos años de superávit). Por este motivo, mientras el endeudamiento público aumentó en forma acelerada antes de la crisis de los años ochenta, la deuda pública nacional era todavía inferior en 1997 a la de 1990 (Gráfico 9). Como es obvio, las privatizaciones ayudaron también a contener el aumento de la deuda pública nacional en años recientes. La deuda pública sólo explotó en 1998-1999, es decir, durante el propio proceso de ajuste, cuando el crecimiento del gasto ya se había detenido. Las razones fueron fundamentalmente dos: la recesión disminuyó los ingresos públicos y la conjunción de altas tasas de interés y devaluación hizo explotar el servicio de la deuda.

El problema fundamental de las finanzas públicas yace en que virtualmente toda la carga de los desajustes fiscales recayó sobre el gobierno central. El problema es ya de tal magnitud que los ingresos corrientes del gobierno central sólo alcanzan para las transferencias (que se destinan especialmente a los municipios, o a los departamentos y a la seguridad social) y el servicio de la deuda; sería necesario, por lo tanto, recortar la totalidad del gasto propio del gobierno central, justicia, policía, defensa, los gastos sociales que son de su competencia, carreteras, ciencia y tecnología, administración central, etc. para eliminar su déficit. Esta es la verdadera naturaleza de la crisis fiscal colombiana: por la excesiva presión sobre las finanzas del gobierno central, estas últimas dejaron de ser viables. Este es un problema estructural que sólo se resuelve, utilizando un término de la CEPAL (1998), con un nuevo “Pacto Fiscal”, que reemplace el que se adoptó con la Constitución de 1991.

Los grandes dilemas que envuelve este nuevo “Pacto Fiscal” están asociados al destino que se le dio al mayor gasto. Tal como lo preveía la Constitución, la mayor

GASTO SOCIAL: COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA

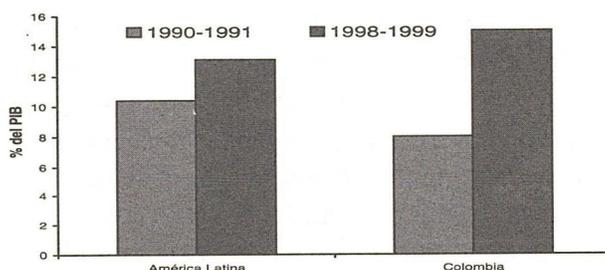


Gráfico 10

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

expansión se concentró en el sector social. De acuerdo con los datos del DNP que ya hemos mencionado, el gasto social aumentó del 8.2% del PIB en 1990 al 14.4% en 1998, es decir 6.2 puntos porcentuales, un monto que supera ligeramente la expansión del gasto público total según la misma fuente. El aumento de la inversión que tuvo Colombia fue, de hecho, uno de los más rápidos de América Latina. Como resultado de ello, el país pasó de tener un gasto social inferior al promedio latinoamericano a comienzos de la década a tener uno superior (Gráfico 10). Hubo, por supuesto, otros aumentos de gasto, algunos permanentes (defensa y justicia) y otros que no resultaron sostenibles (carreteras, ciencia y tecnología), pero también, como lo hemos señalado, recortes en otras áreas (los sectores que fueron objeto de privatización).

Desafortunadamente, la manera como se ha dado el debate público sobre el gasto público y el déficit fiscal no permiten apreciar la verdadera naturaleza del problema. Los rubros de mayor aumento en la década fueron gastos de funcionamiento, ya que así se clasifican los gastos en educación, salud, justicia o defensa. Pero esto no es equivalente a decir que aumentó “la burocracia”. El gasto estricto en “burocracia”, es decir, en pura administración pública y no en la provisión de servicios es, de hecho, relativamente pequeño, ciertamente menos de la décima parte del gasto del gobierno nacional. Ha sido, además, objeto de recortes sucesivos (1993, 1997, 1999 y otro en curso), cuyo rendimiento ha sido escaso, y por ello objeto de mucha crítica, precisamente porque atacan un rubro relativamente pequeño del gasto. De hecho, Colombia sigue teniendo uno de los niveles más bajos de empleo público de América Latina (9.5% del empleo urbano vs. 13.7% en la región en 1998), que además se redujo en los años noventa (del 11.6% en 1991 al 9.5% ya mencionado –CEPAL, 2000b).

Otro tema que se menciona en forma reiterada es que el gobierno nacional duplica los gastos de las entidades territoriales o, lo que es lo mismo, que las mayores transferencias no estuvieron acompañadas de un recorte del gasto nacional en las áreas respectivas. Esta afirmación no tiene fundamento: en los rubros que han sido descentralizados, especialmente de educación y salud, los gastos que son de competencia de los departamentos y municipios se financian con transferencias y son ejecutados por las entidades territoriales; en estos sectores hay, sin embargo, rubros que siguieron a cargo del gobierno nacional (educación universitaria y campañas nacionales de salud, por ejemplo). Entre las afirmaciones cotidianas sobre el gasto público, quizás la única que tiene validez se refiere al elevado aumento salarial de los empleados públicos. Este proceso fue, sin duda, desordenado: se

inició con la cuantiosa “nivelación salarial” del sector de defensa decretada por el Congreso en 1992 y las fuertes alzas contemporáneas del sector judicial y de los altos cargos de la rama ejecutiva y legislativa, que generó una cadena de demandas salariales en el resto del sector público en los años siguientes.

El rápido crecimiento del endeudamiento público nacional y el déficit que lo alimenta se ha convertido, sin duda, en una amenaza creciente a la recuperación sostenida de la economía colombiana. Existen, sin duda, márgenes para reducir la evasión tributaria y para mejorar la eficiencia del gasto público, ya que existe mala asignación de recursos, despilfarro y corrupción. Pero esto no oculta la raíz estructural básica de los desajustes actuales y, por ende, el complejo proceso de negociación política que se requiere para superarlos. El problema se ve agravado porque uno de los sectores que ha tendido a generar superávit operacional hasta ahora, la seguridad social, amenaza con convertirse en una fuente de déficit sustancial en los próximos años. Simple y llanamente, la seguridad social pública no puede cumplir las promesas que están contenidas en las leyes actuales. Los acuerdos correspondientes son también políticamente difíciles.

4. Los avances en el frente social han sido ambivalentes y muestran estancamiento o retrocesos recientes

El incremento del gasto público social logró el objetivo de aumentar la cobertura de los servicios sociales. Las coberturas de educación, particularmente de educación secundaria, y de seguridad social en salud aumentaron en forma rápida entre 1993 y 1997: del 68 al 80% en el primer caso y del 24 al 55% en el segundo (y a 65%

**POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS
INSATISFECHAS**

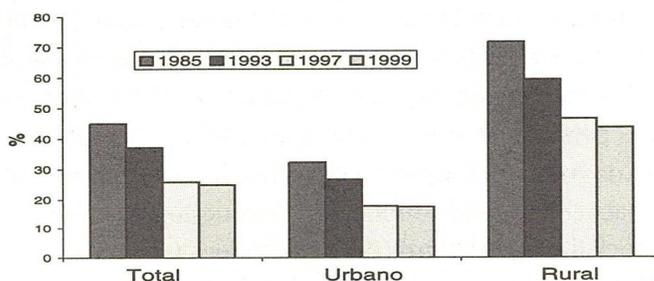


Gráfico 11

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

en 1999). También aumentaron las coberturas de los servicios públicos. Como resultado de todo ello, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo notablemente, del 37.2 al 25.9%, equivalente en estos cuatro años al avance que se había logrado en los ocho años anteriores (Gráfico 11). El índice de calidad de vida también mejoró y el índice de pobreza humana se redujo. En todos estos casos, el avance rural fue mayor que el urbano (DNP-PNUD, 2000; DNP, 2000). Por otra parte, de acuerdo con los datos del DNP, la proporción de la población urbana por debajo de la línea de pobreza se redujo del 47.3 al 39.1% entre 1991 y 1997. Esta mejoría no tuvo, sin embargo, su correlato a nivel rural. Antes bien, como producto de la fuerte crisis agraria de estos años, la pobreza rural medida por ingresos aumentó.

El grado de focalización del gasto social en los sectores más pobres mejoró, gracias, entre otras razones, a que el aumento del gasto se concentró en renglones redistributivos, a la asignación de más transferencias a los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas y a la aplicación del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben). El resultado de la combinación de mayor gasto social y mejor focalización fue una redistribución significativa del ingreso, si se estima el ingreso equivalente a los servicios sociales que reciben los hogares (Sánchez y Núñez, 1999). De hecho, la contribución del gasto social al ingreso efectivo del 40% más pobre de la población es superior hoy en Colombia al promedio latinoamericano (CEPAL, 2000a, cap. 7).

La crisis interrumpió, sin embargo, los avances mencionados y en algunos casos generó retrocesos. Los retrocesos más notorios fueron el aumento de la proporción de la población urbana por debajo de la línea de pobreza, que en sólo dos años perdió todo lo ganado en los seis anteriores. El índice de calidad de vida del 40% más pobre de la población también retrocedió. Estos fenómenos fueron causados por el dramático aumento del desempleo abierto: la desaceleración de 1996 había agregado casi 400.000 desempleados; la crisis de 1998-1999 aumentó el desempleo en 1.4 millones de personas. Colombia pasó rápidamente a tener el récord de desempleo abierto de América Latina. La informalidad, que, en contra del patrón latinoamericano, había disminuido durante los años de auge, explotó también con la crisis reciente, revirtiendo los logros de casi una década.

La distribución primaria del ingreso (antes de impuestos y de los efectos redistributivos del gasto público) se deterioró a nivel urbano. Dos fenómenos del

mercado de trabajo explican en gran medida este resultado: la ampliación de la brecha de ingresos entre los trabajadores con educación universitaria y el resto (un fenómeno virtualmente universal, según hemos visto) y el debilitamiento de la generación de empleo en la agricultura, la industria y, más recientemente, la construcción, que afectó severamente a los trabajadores con menor nivel educativo, en tanto que la generación de empleo en los sectores de servicios benefició fundamentalmente a trabajadores con mayor nivel educativo (Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000). De acuerdo con varios estudios, la distribución del ingreso rural mejoró, ya que los mayores perdedores con la crisis agrícola fueron los dueños de la tierra y los asalariados de la agricultura comercial, que tienen ingresos más altos que los pequeños propietarios rurales (campesinos). Se trató, así, de una “nivelación hacia abajo” en medio de un aumento considerable en la brecha de ingresos entre la ciudad y el campo.

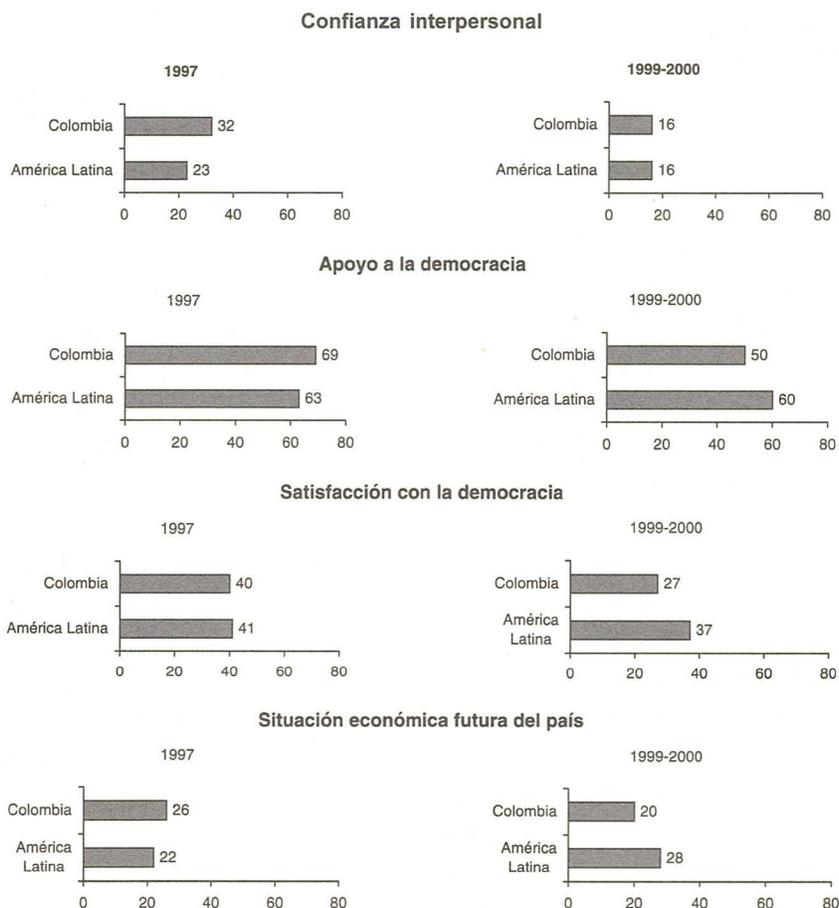
Estos resultados ambivalentes, unidos a la experiencia histórica de Colombia y de otros países en vías de desarrollo, indican que un progreso social sostenido y uniforme exige tres condiciones: (a) un crecimiento económico estable; (b) una política social activa; y (c) una reducción en la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que permita disminuir los diferenciales de productividad e ingresos entre diferentes actividades económicas. Hasta los años cincuenta, Colombia cumplió únicamente el primero de estos requisitos y el avance social fue lento: la distribución del ingreso se deterioró y la pobreza se mantuvo en niveles muy elevados. En la década de los sesenta, como resultado de los consensos del Frente Nacional, se ampliaron los servicios sociales del Estado y se inició una modernización más rápida de las zonas rurales, que comenzó a reducir el diferencial de productividades entre la ciudad y el campo.

La combinación de los tres factores explica la mejoría de la distribución del ingreso y la baja significativa de los niveles de pobreza en los años setenta. En todas estas dimensiones, estos avances se hicieron menos notorios en los años ochenta y, por ello, la mejoría de los indicadores sociales se frenó. Según hemos visto, en los años noventa hubo un avance notorio en la cobertura de los servicios sociales, pero el crecimiento económico se redujo y hubo, además, una ampliación significativa de la brecha urbano- rural y una modernización dispar de las zonas urbanas, en que los grandes ganadores fueron algunos sectores y los trabajadores con educación universitaria. El resultado neto fue el panorama mixto de avance social que hemos señalado.

5. La cohesión social muestra un deterioro generalizado en medio de un crisis de gobernabilidad

Más allá de este avance dispar de los indicadores sociales, el deterioro de la cohesión social es evidente en Colombia, como también lo es la creciente incapacidad del sistema político para servir como mecanismo eficaz de articulación social. Sin embargo, en ésta como en muchas otras dimensiones socio-políticas, los fenómenos que viene experimentando el país son de alcance latinoamericano. Como lo indica el Gráfico 12, los niveles de desconfianza en los demás, de insatisfacción con el sistema político y de pesimismo sobre el futuro del país son graves en Colombia, pero no son muy diferentes a los de otros países de América Latina.

GRÁFICO No. 12



Situación económica personal futura



Fuente: Latinobarómetro (2000)

La elevadísima desigualdad de la distribución del ingreso y de la riqueza es, por supuesto, una característica colombiana, pero lo es igualmente del grueso de los países latinoamericanos. En términos de concentración del ingreso, Colombia tiene niveles de desigualdad que sólo supera Brasil, pero que no son muy diferentes a los de Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; además, los de Argentina y Venezuela se han venido acercando rápidamente a los de este grupo de países con una pésima distribución del ingreso. Así las cosas, la superimposición de los problemas de exclusión social no resueltos en el pasado con las tensiones que generan las nuevas fases de modernización económica es ciertamente una característica colombiana, pero también del grueso de los países latinoamericanos.

Por otra parte, los intentos de reformar el sistema político en Colombia, para servir como un mejor mecanismo de articulación social, aunque insuficientes, han sido quizás más notorios en Colombia que en el resto de América Latina, porque, además, han construido sobre una tradición republicana mucho más arraigada. La revitalización de la vida y la política local; el fuerte equilibrio de poderes, que desarrolló aún más la nueva carta política de 1991; la creación de nuevos mecanismos de participación que estableció la Constitución; la capacidad que ha demostrado el sistema judicial para iniciar y culminar procesos asociados a la corrupción en la política; gran independencia de los medios de comunicación; y la capacidad del país para manejar las turbulencias políticas agudas de los años noventa sin generar rupturas institucionales, son todas manifestaciones de avance político.

Los problemas anteriores son ciertamente graves y reclaman una acción decidida, pero no son específicamente colombianos. ¿Qué es, entonces, tan singular de Colombia? Una de las respuestas que se ha difundido más en los debates recientes es la falta de conciencia de “lo público”, como resultado del predominio de la racionalidad privada sobre la racionalidad pública. Esto es nuevamente cierto, e indica la importancia de construir una ética de lo público, pero ¿será tan específicamente colombiano? Los datos de las encuestas latinoamericanas que

señalan que existe una escasa confianza en los demás nos indican que posiblemente se trata de una enfermedad más general. Más aun, la victoria del mercado y del individualismo que han generado un énfasis en el beneficio individual como guía de ordenamiento social, corre el peligro de convertirla en una enfermedad universal.

La magnitud de la degradación generada por el narcotráfico en la sociedad colombiana y en las formas de los conflictos internos es quizás una característica más específica del país. También lo es la compleja forma como el narcotráfico ha venido a mezclarse con los conflictos históricos característicos de las zonas de frontera agraria, incluidos los que involucran a la guerrilla, en un país que, por su geografía, tiene fronteras agrarias abiertas a lo largo y ancho de su territorio. Sin entrar en los complejos y extensos debates sobre la violencia en Colombia, es claro que la elevación de los niveles de violencia en décadas recientes estuvo asociado a la penetración del narcotráfico. Pero, nuevamente, ni el narcotráfico ni la violencia son tan específicamente colombianos. Más aun, después de haber convivido con él, la mayoría de los sectores de la sociedad colombiana han comenzado a apoyar la lucha contra el narcotráfico y varios índices de violencia, después de explotar en los años ochenta, muestran una tendencia decreciente en la década pasada.

Otra característica propia, poco resaltada en los debates recientes, es la tradición colombiana de fragmentación del poder. La raíz más profunda de ello es la heterogeneidad regional, que desde los albores de la República generó un rechazo a cualquier tipo de hegemonía central o poder nacional fuertes, aun después de la expedición de la Constitución de 1886, que sepultó el federalismo decimonónico. A la postre, esta característica vino a constituirse en uno de los cimientos más fuertes de la tradición democrática del país. En este sentido, la democracia fue históricamente el sistema de gobierno desarrollado en el país para que las élites regionales negociaran entre sí. Ahí está su fortaleza histórica, pero también el origen de la tradición de Estado débil que ha caracterizado a Colombia.

Las poderosas fuerzas centrífugas que han experimentado los partidos políticos tradicionales en la última década, y la proliferación de nuevos movimientos que no se constituyen en organizaciones fuertes de carácter nacional, son expresiones recientes de esta preferencia revelada por un poder fragmentado. También lo es la fragmentación adicional del poder que quedó consagrada en la Constitución de 1991: mayor contrapeso de poderes nacionales, incluyendo algunos nuevos (la Corte Constitucional, el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión),

así como la descentralización radical de rentas, equivalente al de los países de la región con tradición federal más fuerte (Argentina y Brasil) y superior al de otros países federales (México y Venezuela).

A medida que surgieron nuevos actores y movimientos sociales, se reprodujo la tendencia a evitar la formación de hegemonías nacionales fuertes en cualquier sector, ya fuese el obrero, el campesino, el cívico o incluso el empresarial. Como reproduciendo las viejas estructuras, los conflictos que se fueron desarrollando siguieron siendo esencialmente locales, ayudando a evitar el desmoronamiento de las estructuras más globales, pero generando en más de un momento (incluyendo el actual) una sensación de caos asociado con la multiplicidad de focos de desorden. Esto fue tanto más complejo cuando la intolerancia de las estructuras tradicionales de poder regional frente a las nuevas fuerzas sociales se tradujo en conflictos locales, llegando hasta la aniquilación de los adversarios. Así como el origen de las FARC está asociada con conflictos de carácter local, la historia del paramilitarismo en las últimas décadas e incluso la destrucción de la Unión Patriótica en los años ochenta son expresiones de procesos que han tenido probablemente más la característica de una sumatoria de conflictos locales que de una ofensiva coordinada de carácter nacional. Aun el período clásico de la violencia tuvo en gran medida esta característica.

Esta interpretación indica que toda solución a la crisis actual del país pasa por una profundización de la democracia, que permita ampliar los espacios de participación a los múltiples actores locales que han surgido. La diversidad es, hoy como ayer, la expresión de las profundas fuerzas democráticas que caracterizan al país. Pero la ampliación de los canales democráticos tiene que estar asociada al desarrollo de mecanismos efectivos de gobernabilidad, cuyos elementos mínimos son el desarrollo de formas de generación de acuerdos, el respeto a la diferencia, una justicia eficaz contra la intolerancia y el monopolio legítimo de la fuerza.

Capítulo XIX

TENDENCIA, CICLOS Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA: UNA CRÍTICA AL CONCEPTO DE “MODELO DE DESARROLLO”

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN
ANDRÉS ESCOBAR ARANGO
MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA

I. MOTIVACION E HIPÓTESIS

El concepto fundamental alrededor del cual gira la economía es el de vida digna¹. Si bien no parece que los economistas gastaran la mayor parte del tiempo en temas relacionados con las condiciones necesarias para la vida digna de la población (o, en efecto, ellos mismos no son conscientes de estarlo haciendo), indirectamente la meta final de todos los esfuerzos es la consecución del bienestar y la felicidad de un grupo social. Esa felicidad está definida, por los economistas, en términos del acceso de la población a una serie de bienes y servicios: la vivienda, la alimentación, el vestuario, la educación, los servicios públicos domiciliarios, la salud, la seguridad, la recreación y la cultura. Estos son englobados en una sola palabra: consumo.

Las familias que componen una economía buscan la mayor felicidad que puedan alcanzar al consumir una serie de bienes y servicios. Ahora bien, si todos los habitantes pudiesen estirar la mano y tener acceso a ellos, la economía como ciencia no tendría

¹ El concepto de vida digna se define más adelante.

ningún objeto de estudio. La disciplina económica se ocupa de entender cómo se puede lograr esa meta teniendo en cuenta que es costoso para una sociedad procurarse los bienes y servicios deseados. Para incluir el problema de las limitaciones se contempla que cada individuo y la sociedad en su conjunto están sujetos a un presupuesto o ingreso limitados (restricción presupuestal).

Entonces, el problema económico tiene un carácter dual. Por una parte está la eficiencia: ¿cómo hacer para que una sociedad produzca la mayor cantidad posible de bienes y servicios? Por otra parte, está la distribución: ¿cómo lograr que esa producción genere el mayor bienestar posible a sus habitantes?

La posibilidad de que los habitantes de un país tengan una vida digna depende, entonces, del uso eficiente de los recursos materiales y espirituales con los que cuenta. Esos recursos son la laboriosidad y el ingenio de sus gentes (que los economistas resumen como “trabajo”); el acervo de instrumentos, máquinas, herramientas, edificaciones, infraestructura como vías, acueductos y alcantarillado, plantas de generación eléctrica, redes de transmisión energética a los hogares y las empresas, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, plantas productivas de todo tipo (todo ello recogido en lo que se denomina “capital”); y los recursos naturales como la tierra, la biodiversidad, los minerales y el agua del subsuelo, el acervo forestal, las lagunas y ríos, el espectro electromagnético, las áreas marinas y submarinas, y la órbita geostacionaria (resumido en el término “tierra”). Estos tres recursos, trabajo, capital y tierra, deben ser mezclados de la mejor manera (“tecnología”) para producir la mayor cantidad de bienes y servicios.

Ahora bien, una vida digna sólo se logra cuando los bienes y servicios producidos alcanzan a la mayor cantidad de familias del país. En particular, debe ser posible que al nacer cada persona reciba servicios hospitalarios adecuados. Que de ahí en adelante tenga alimentación, vestido, hogar y acceso a un sistema de salud durante su vida. Que su hogar esté dotado de agua potable y alcantarillado, fuentes de energía, medios de comunicación y otros bienes y servicios. En la medida que crece, la persona debe tener acceso a educación primaria, secundaria, y si lo desea, superior y de postgrado, según sus talentos y plan de vida.

Una vez finalice su capacitación, cada persona debe poderse emplear en un trabajo que le permita realizar su vida profesional. Con la remuneración de este trabajo la persona debe poder vivir dignamente, ahorrar para la vejez y retribuir al gobierno a través del pago de impuestos, dado que muchos de los servicios a los

que accedió fueron provistos por el Estado. Cada persona debe ser tratada como igual ante la ley, debe poder apelar a instancias aceptadas por todos para que le garanticen mediaciones justas en las disputas con sus semejantes, y gozar de libertades políticas que le permitan actuar en un ambiente no coercitivo, en el que el uso de la fuerza esté restringido y monopolizado por el Estado. En general, una vida digna significa tener acceso a los bienes y servicios que le permitan ser feliz. Los primeros artículos de la Constitución Política expresan estas aspiraciones.

En Colombia viven aproximadamente 42 millones de personas con diferentes niveles de satisfacción de sus necesidades, muchos de ellos aún en condiciones de pobreza. De otro lado, en el año 2002 se espera que la economía —como un todo— produzca bienes y servicios por aproximadamente 210 billones de pesos². Esta cuantificación se obtiene al sumar el valor total de estos bienes y servicios³, valorándolos a precios de mercado. Esto se conoce como el Producto Interno Bruto (PIB)⁴.

La pregunta es, entonces, si el tamaño del PIB es suficiente para proveer una vida digna a todos los colombianos. Un ejercicio simple para evaluar esa pregunta es suponer que el PIB se encuentra repartido por partes iguales entre todos los habitantes (situación que no necesariamente es deseable). A cada colombiano le llegarían aproximadamente 5 millones de pesos para todo el año (416 mil pesos al mes). Entonces, incluso si fuera posible dividir el PIB de esa manera, los colombianos no tendrían un estándar de vida muy superior al actual. Por consiguiente, para poder dar una vida digna a todos sus habitantes, Colombia debe producir más.

Si el PIB por habitante al año, \$5 millones, crece a una tasa anual de uno por ciento, se duplica aproximadamente en setenta años. Si crece al cinco por ciento, se duplica en 14 años. Si llegara a crecer de forma estable al diez por ciento, los colombianos tendrían acceso al doble de los bienes y servicios en 7 años.

Este cálculo pone de presente que para una nación es crucial que su PIB por habitante crezca a una tasa acelerada. Sin embargo, esto no basta. Es necesario que ese crecimiento no se quede en unas pocas manos sino que sus frutos se distribuyan entre la población con mayor equidad a cómo sucede hoy. En efecto,

2 Aproximadamente 87 mil millones de dólares.

3 Para evitar la doble contabilidad, se debe sumar únicamente el valor agregado de cada bien o servicio.

4 El término “interno” hace referencia a los límites geográficos de la Nación.

en la actualidad el 20% más rico de la población se apropia del 53% del PIB, mientras que al 20% más pobre sólo le llega el 3.5% de lo producido.

Se concluye que la meta general de bienestar puede expresarse como dos objetivos concretos: producir más y distribuirlo mejor. Además, es fundamental que los dos objetivos estén conectados. Es decir, que la forma de redistribuir el ingreso no dañe la posibilidad de producir más, ni viceversa. Este es un problema al que los economistas aún no le han encontrado una respuesta, y sin exagerar se puede decir que es genuinamente el Santo Grial de la profesión. En efecto, formas centralizadas e intervencionistas para dividir equitativamente el PIB entre los habitantes han terminado por reducir la producción en pocos años, teniendo como consecuencia más pobreza e infelicidad (los regímenes comunistas de Europa del Este durante la mayor parte del siglo XX son un ejemplo). También es frecuente que crecimientos acelerados hayan dejado excluidas a grandes porciones de la población, creando desigualdad e insatisfacción, las cuales se devuelven en contra de las instituciones en forma de inestabilidad política y económica (Inglaterra durante la revolución industrial).

Este artículo propone una aproximación a los problemas de crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en la economía colombiana, así como a la relación entre estos tres fenómenos. Con este enfoque, el trabajo busca separarse de la discusión tradicional que en Colombia tiende a centrarse en el concepto, que muchos usan y tal vez nadie comprende, del “modelo de desarrollo”. Consideramos que el concepto de modelo de desarrollo es inapropiado como herramienta de análisis. Primero, porque significa algo diferente para cada analista. Segundo, porque no describe un conjunto coherente de fenómenos que permitan adelantar una discusión informada sobre los problemas relevantes de una economía.

El Gráfico 1 ilustra cómo ha crecido el PIB por habitante durante los últimos 30 años. El panel superior muestra que desde 1970 Colombia ha aventajado en su

⁵ Este ejercicio toma como año base 1970, iguala el PIB de ese año a 100 para todos los países y compara su desempeño, en términos de crecimiento, de ahí en adelante. Esta comparación es sensible al año de inicio. Se debe aclarar que el hecho de que Colombia supere a México en crecimiento acumulado entre 1970 y 2001 no significa que su PIB por habitante sea mayor. El PIB anual por habitante en dólares en los distintos países para 2001 es: Argentina US\$ 6.940; Chile US\$ 5.400; México US\$ 4.740; Brasil US\$ 4.370; Venezuela US\$ 3.120; Colombia US\$ 2.280 y Perú US\$ 2.270. Se debe tener en cuenta que el cálculo para Argentina corresponde al PIB de este país antes de la devaluación de fines de 2001. Con la nueva tasa de cambio en la cual 1 dólar de Estados Unidos equivale aproximadamente a 3 pesos argentinos, la cifra se reduce a la tercera parte.

crecimiento acumulado a Argentina, Perú y Venezuela⁵. En contraste, el panel inferior ilustra que Brasil y Chile lo han hecho mejor que Colombia durante el mismo período, pero el país aún aventaja a México gracias a una mejor década de los ochenta.

El gráfico revela otras dos características sobresalientes: primero, el crecimiento del PIB por habitante en Colombia ha sido el más estable en la región. Segundo, en todos los países el PIB por habitante experimenta marcadas fluctuaciones. En muchos casos estas fluctuaciones son tan severas que pueden condenar a una nación al estancamiento por espacio de una o dos décadas. Es el caso de Chile hasta 1983; Argentina, Perú y Venezuela entre 1970 y 1990, y México entre 1982 y mediados de los noventa. En contraste, se aprecia la ocurrencia de crecimientos

América Latina: Evolución PIB por habitante 1970-2001
1970=100

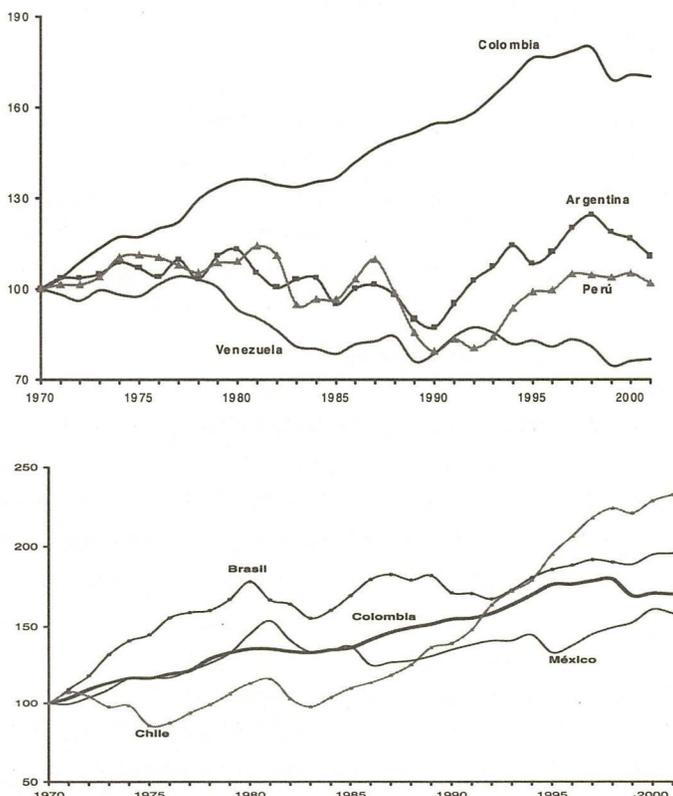


Gráfico 1

Fuente: DANE, FMI, BM, CEPAL, cálculos DNP-DEE

tan acelerados que son calificados como “milagros”, tal como sucedió en Brasil entre 1970 y 1980, y en Chile desde mediados de los años ochenta.

Al enfrentar el crecimiento acumulado de Colombia con el de las economías del Sudeste Asiático, las cuales vivieron genuinos milagros económicos, se aprecia que el desempeño colombiano y el de América Latina palidecen. El Gráfico 2 compara la misma serie de crecimiento de Colombia del Gráfico 1, con el desempeño acumulado de Corea, Singapur, Indonesia y Malasia entre 1975 y 1999. Mientras que Corea del Sur más que triplicó el PIB por habitante en esos 25 años, Colombia tan sólo lo aumentó en un 50%.

Sudeste Asiático y Colombia: Evolución del PIB por habitante
1975=100

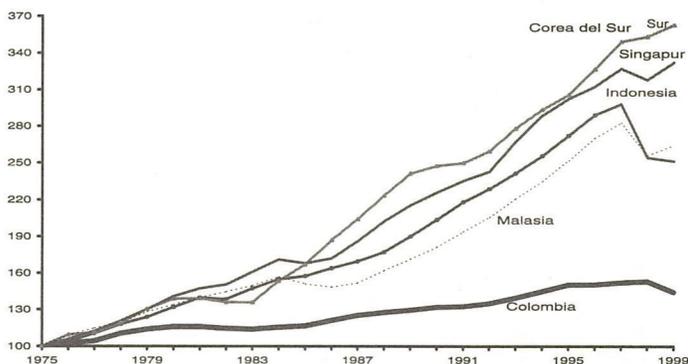


Gráfico 2

Fuente: Banco Mundial, cálculos DNP-DEE

En otras palabras, si durante el último cuarto de siglo se hubiese crecido a la misma tasa que Corea del Sur, hoy se tendrían dos veces más bienes y servicios que distribuir entre todos los colombianos. Las implicaciones de esta constatación para la calidad de vida de un país son aplastantes. Corea hizo algunas cosas mucho mejor que Colombia y que América Latina, y ello se tradujo en una vida más digna para sus habitantes.

Tal como se aprecia en los gráficos anteriores, para el PIB de cada país se puede hablar de un comportamiento de largo plazo, o tendencia, alrededor del cual se presentan fluctuaciones de corto plazo, que en la literatura se conocen como ciclos. En la práctica se observan ambos fenómenos simultáneamente pero, como se argumenta en este trabajo, son determinados por diferentes fuerzas y deben ser

analizados separadamente. El que una sociedad tenga lo que se ha definido como una vida digna depende de lograr largos períodos de crecimiento tendencial. Los ciclos, en cambio, determinan fluctuaciones de corta duración (en cualquier dirección) en los niveles de vida de los habitantes de un país.

A continuación se presenta el resultado de un ejercicio de descomposición de la tendencia y el ciclo del PIB por habitante, para Colombia, durante los últimos 30 años⁶.

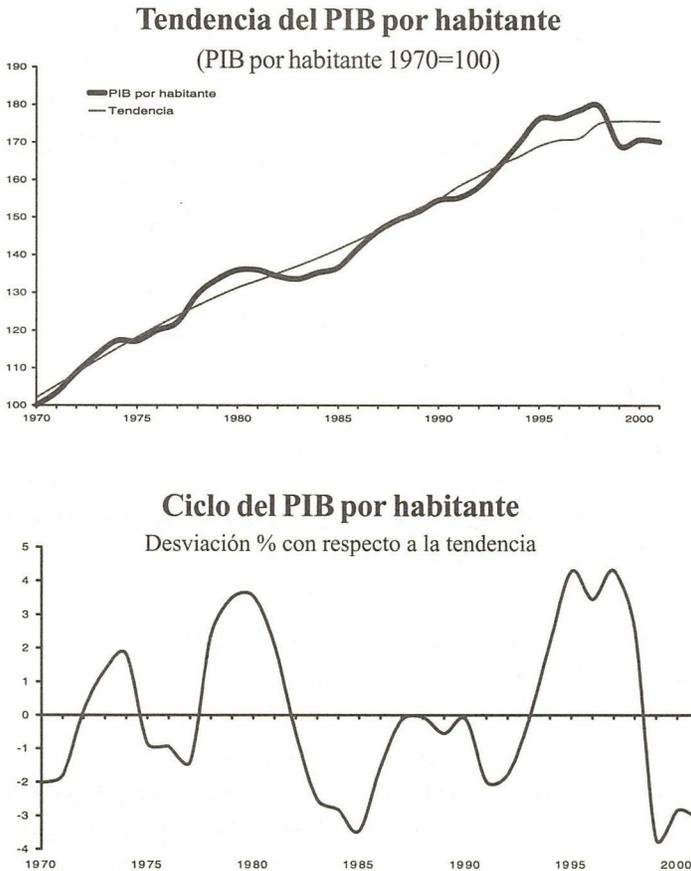


Gráfico 3

Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE

La teoría económica estudia en detalle estos dos componentes. En particular, las teorías del crecimiento y del desarrollo se enfocan en la tendencia, mientras que la

⁶ La tendencia se calcula mediante el filtro de Hodrick y Prescott, con el parámetro adecuado para series anuales. El ciclo, en este caso, corresponde a la desviación porcentual del PIB observado con respecto a la tendencia calculada.

teoría macroeconómica tradicional se ocupa primordialmente del ciclo. Si bien las prescripciones de política de cada una de estas disciplinas aconsejan medidas específicas para la aumentar la tendencia y moderar el ciclo, debe haber coherencia entre ellas. Malas políticas macroeconómicas de corto plazo pueden dar al traste con el crecimiento de un país por espacio de décadas, tal como lo muestran Perú y Argentina después de 1970 (Gráfico 1).

En Colombia hay una arraigada forma de pensar según la cual los problemas económicos de un país se deben entender con base en un “modelo de desarrollo”. No es claro cómo este término sirve para dilucidar los determinantes del ciclo, la tendencia y la distribución del ingreso. Los autores consideran que el concepto de “modelo de desarrollo” más que aclarar lo que se quiere entender, lo oscurece. La discusión sobre las posibilidades de progreso del país debe aclarar qué determina la amplitud del ciclo, de qué depende la tendencia de largo plazo, y cómo se debe distribuir el ingreso total, de manera que todos se beneficien del crecimiento.

Hay herramientas conceptuales para abordar por separado cada uno de estos problemas y entender sus determinantes, los problemas que requieren solución y las mejores estrategias desde el punto de vista teórico. Además, se debe explorar el marco institucional específico del país en el que se aplican estas estrategias en cada uno de los ámbitos relevantes (ciclo, tendencia y distribución del ingreso). Finalmente, es crucial consultar la evidencia internacional acerca de éxitos y fracasos en situaciones similares.

Pretender que se puede partir de un enfoque sintético que resume en un presunto “modelo de desarrollo” una multiplicidad de factores económicos e institucionales es equivocado. Por eso, este trabajo no comparte la forma de pensar según la cual Colombia tiene un “modelo” claramente definido, que hay que profundizar o cambiar. Proponemos que el esfuerzo intelectual se centre en estudiar el ciclo, la tendencia y la distribución del ingreso. La intención, por lo tanto, es reorientar la discusión actual hacia el ámbito intelectual en el que puede y debe ser desarrollada, alejándola del concepto equívoco de “modelo de desarrollo”.

El modelo de desarrollo significa algo diferente para cada persona, por lo cual difícilmente puede ser la base de un análisis serio, que permita la discusión de posturas contrapuestas. A este respecto cabe una anécdota. En medio de las negociaciones con las FARC, los entonces Viceministro de Hacienda y Subdirector del Departamento Nacional de Planeación (DNP) fueron llevados a la mesa a

explicar a los negociadores en qué consistía el “modelo de desarrollo” de Colombia, y cómo podía abordarse su discusión de una forma fructífera. Después de un esfuerzo en Bogotá por hacer lo más neutro y tratable el tema, los funcionarios fueron a El Caguán a hacer su exposición. Después de una hora de presentación quedó claro que los negociadores de la guerrilla consideraban inaceptable el concepto de “modelo de desarrollo” que estaban escuchando. Lo interesante es que hasta ese momento aún no se había abordado siquiera en qué consistía el presunto “modelo de desarrollo colombiano”. Lo único que se había expuesto eran los lineamientos generales de cómo entender un modelo de desarrollo en general. La presentación fue prácticamente desechada.

Puede haber sucedido que los funcionarios no presentaron bien el concepto del modelo. Sin embargo, la situación dejó claro un problema más radical: las partes usaban el concepto de “modelo de desarrollo” para referirse a fenómenos completamente distintos. El concepto mismo no era útil para adelantar una discusión fructífera sobre la situación económica del país. Esta experiencia, y muchas otras en las cuales han participado economistas profesionales, pero en las cuales se ha llegado a sinsalidas similares, sugiere que el concepto en cuestión no es útil.

Por lo tanto, es necesario abandonar este concepto y abordar la discusión en términos que puedan ser entendidos por personas con posturas teóricas y políticas diferentes.

La hipótesis que se busca demostrar en las siguientes páginas es que con los cambios institucionales y económicos derivados de la Constitución Política de 1991 y de las reformas estructurales adoptadas a principios de los noventa, la economía Colombiana entraba en una fase caracterizada por: a. una nueva forma de funcionar del Banco de la República, b. un nuevo ciclo real de la producción y el empleo, con fluctuaciones más cortas y más marcadas, y c. una mayor influencia de los choques exógenos, sean éstos internos o externos. La condición para que los negocios pudieran prosperar y se obtuviera un crecimiento alto y sostenido era mantener la disciplina fiscal. Sin embargo, los acontecimientos de la segunda mitad de los noventa actuaron en la dirección contraria: imperó la indisciplina fiscal, los ciclos internacionales de las denominadas “economías emergentes” se hicieron más severos, repetitivos y contagiosos, y se agravó la situación del narcotráfico y el conflicto armado.

Esta conjunción perversa de descontrol fiscal, choques y agravamiento del conflicto dio al traste con el crecimiento tendencial. La consecuencia fue un

crecimiento más bajo y una menor disponibilidad de recursos en la economía, que afectaron los ingresos tributarios, las cotizaciones de la seguridad social (salud y pensiones) y los recursos que debían dar sustento a las obras de infraestructura (peajes, facturación de energía, acueducto y telecomunicaciones). Como consecuencia, hubo un retroceso en la distribución del ingreso.

II. EL NUEVO CICLO

La economía colombiana tiene una nueva forma de funcionar. En el Gráfico 4 se muestra, trimestralmente, el comportamiento del ciclo del PIB para el período 1978-2001. Antes de 1996, Colombia tenía una economía que fluctuaba en ciclos de entre 6 y 8 años, durante los cuales había 3 o 4 años de recesión y 3 o 4 años de boom. El último ciclo de la economía colombiana, en cambio, se inició durante 1996 y al finalizar el 2001, 5 años después, ya se había completado. Es necesario anotar, también, que la amplitud del último ciclo fue considerablemente mayor a la que se observó para los dos ciclos anteriores, ocurridos entre finales de los setenta y mediados de los noventa.

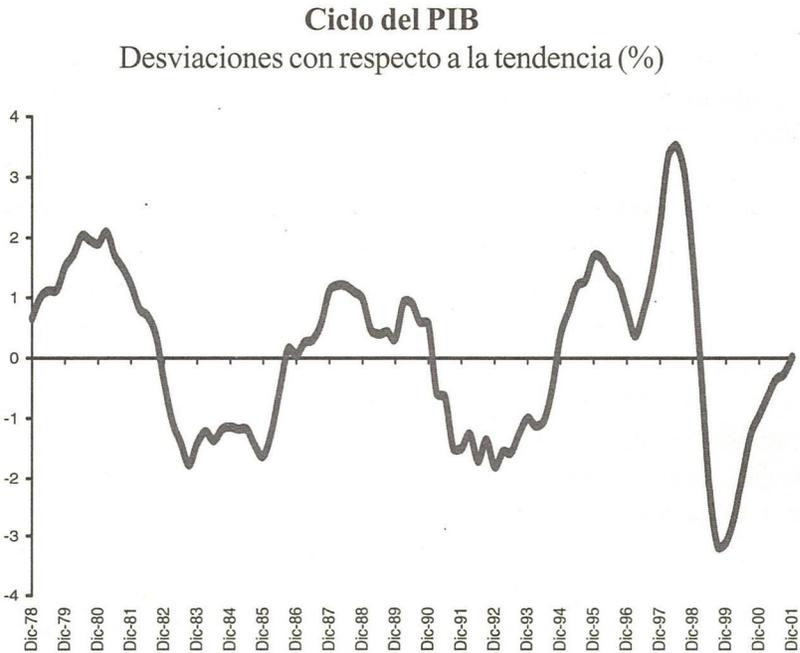


Gráfico 4

Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE

El Gráfico 5 muestra el comportamiento del ciclo del PIB industrial y de comercio para el período 1986-2001. De nuevo, es evidente el cambio en la amplitud del último ciclo, ocurrido a finales de los noventa, con respecto a los ciclos anteriores. En efecto, con anterioridad a 1996, tanto el PIB industrial como el de comercio no habían presentado desviaciones superiores a 4% con respecto a sus respectivas tendencias. Durante el último ciclo, en cambio, la desviación llega a 8% para el PIB industrial y a más de 10% para el de comercio.

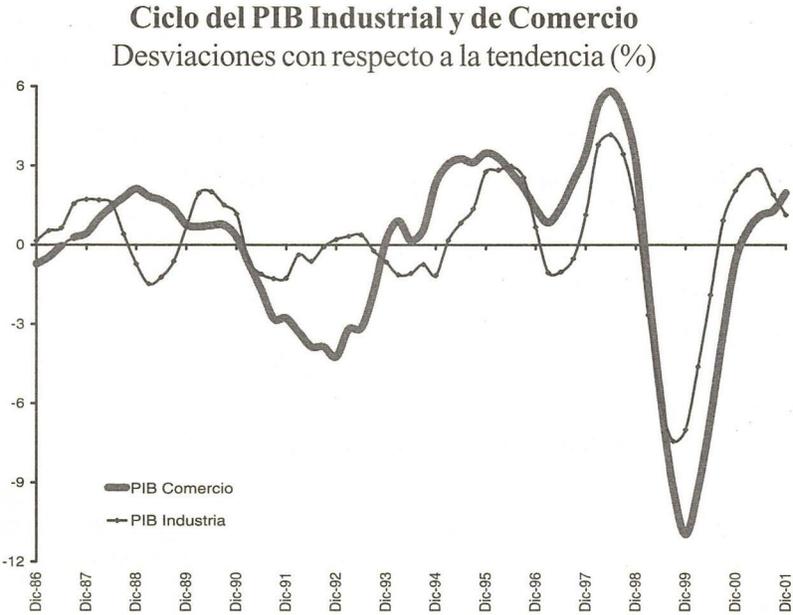


Gráfico 5
Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE

El Gráfico 6 muestra el ciclo del índice de producción real (IPR) de dos ramas de la industria manufacturera, textiles y objetos de barro, loza y porcelana, para el período 1991-2001. Es evidente el cambio en la amplitud de los ciclos en ambas ramas. Entre 1991 y 1996, la producción de textiles cumplió un ciclo completo, durante el cual las desviaciones con respecto a la tendencia no superaron el 3%. Desde 1996, esta rama ya ha completado dos ciclos, durante los cuales ha llegado a encontrarse distanciado 7% de su tendencia de largo plazo.

El ciclo de la rama de objetos de barro, loza y porcelana presentó una volatilidad relativamente elevada durante la primera mitad de los noventa, presentando una

desviación máxima con respecto a la tendencia mayor a 5%. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década pasada, la amplitud de sus ciclos cambió dramáticamente, llegando a registrar desviaciones superiores al 16% con respecto a su tendencia de largo plazo.

Ciclo del IPR-Textiles y del IPR-Objetos de barro, loza y porcelana Desviaciones con respecto a la tendencia (%)



Gráfico 6

Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE

De acuerdo con la evidencia presentada en esta sección, los ciclos del sector real en Colombia sufrieron cambios fundamentales durante la década pasada. Los casos analizados muestran dos características importantes. Por una parte, en algunos se acortó el período de los ciclos. Por otra parte, en todos aumentó de manera importante su amplitud.

¿QUÉ DICE LA TEORÍA?

El cambio observado en el comportamiento del ciclo económico colombiano durante la década de los noventa no es un fenómeno que debiera haber tomado por sorpresa a académicos, analistas o a las autoridades económicas. El surgimiento de un nuevo tipo de ciclo era una consecuencia inevitable de las modificaciones introducidas a la operación del Banco de la República como autoridad monetaria a partir de 1991, las cuales obedecieron a una serie de fundamentos teóricos

7 Ver, por ejemplo, Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983).

desarrollados a finales de los setenta y principios de los ochenta⁷. Esta sección hace una descripción de esos fundamentos, analiza algunas de sus implicaciones y hace una serie de reflexiones que justifican el giro que se le dio a la política económica desde principios de los noventa.

Los supuestos de este tipo de modelos teóricos son los siguientes. La inflación es un fenómeno monetario controlado por el banco central. Aun en presencia de expectativas racionales⁸, existe la posibilidad de que la autoridad monetaria dé sorpresas inflacionarias, las cuales reducen los salarios reales, aumentan el empleo y elevan el nivel de producto. En otras palabras, es posible para las autoridades explotar una curva de Phillips de pendiente negativa⁹ en el corto plazo, si se logra sorprender a los asalariados, quienes firmaron contratos estableciendo salarios nominales con base en la inflación esperada.

Por otra parte, en un contexto de apertura hacia los mercados internacionales, una economía está constantemente sujeta a choques externos en sus términos de intercambio, de flujos de capital y de demanda mundial. Estos choques afectan directamente el nivel de producto de la economía doméstica.

Con base en este esquema de funcionamiento de la economía, el banco central tiene dos formas de operar que podemos denominar Mundo Activo y Mundo Pasivo. Estos mundos se diferencian por la forma en que el banco central reacciona a los choques exógenos (externos o internos) con la única herramienta que tiene a su disposición: la política monetaria (y su impacto directo sobre la inflación, los salarios reales, el empleo y la actividad económica).

A continuación se describe de manera conceptual el funcionamiento de estos mundos. En el Recuadro 1 se desarrolla un modelo sencillo que contiene estos elementos.

Mundo Activo

En este mundo, el banco central utiliza la política monetaria para amortiguar los choques exógenos que afectan la producción. Si, por ejemplo, se produce un choque

⁸ Las expectativas racionales se refieren a aquellas que el individuo forma con base en toda la información disponible, incluyendo las novedades.

⁹ En el plano inflación-desempleo, lo cual significa que un menor desempleo sólo se puede lograr a costa de una mayor inflación.

negativo, dado que los contratos laborales ya han sido firmados con base en la inflación esperada, el Emisor puede dar una sorpresa inflacionaria que eleve la producción y contrarreste los efectos del choque. En este caso, se logra suavizar el ciclo económico pero a costa de una mayor inflación.

Si, por otra parte, el choque es positivo, el banco central puede llevar a cabo una política contraccionista que, por medio de una inflación menor a la esperada, logra de nuevo suavizar el ciclo alrededor de la tendencia de largo plazo de la economía.

En ambos casos, el banco central lleva a cabo lo que se conoce como una política monetaria discrecional. No obstante se anuncia una meta de inflación, que sirve de base para la firma de los contratos salariales, el Emisor no se impone el cumplimiento de esta meta a toda costa. Deja abierta la posibilidad de utilizar sus herramientas de política (inflación) para amortiguar los choques que permanentemente golpean a la economía. La consecuencia directa de la discrecionalidad en el Mundo Activo es un ciclo económico menos profundo a costa de una inflación volátil.

De acuerdo con este tipo de modelos, en el Mundo Activo o discrecional se deben producir dos fenómenos adicionales. Por una parte, la disposición a “pagar” con inflación el amortiguamiento de los choques exógenos sobre la economía introduce un sesgo inflacionario positivo. En otras palabras, la economía experimenta un nivel de inflación más alto. Por otra parte, la existencia de expectativas racionales reduce progresivamente el espacio para sorpresas inflacionarias, lo cual limita la posibilidad de las autoridades para explotar la curva de Phillips en el corto plazo.

En el Mundo Activo, en resumen, el producto tiene baja volatilidad pero no es posible para la autoridad monetaria generar mayores niveles de actividad económica en el largo plazo. Como contraparte de lo anterior, la inflación es más volátil y, en promedio, más alta.

El Banco de la República operó de manera discrecional, o bajo el Mundo Activo, antes de la Constitución de 1991. Numerosos trabajos han documentado la forma en la que, frente a un choque, como una caída en los precios internacionales del café, el Banco de la República respondía con una política monetaria expansiva que lo amortiguaba, pero alimentaba la dinámica inflacionaria. Esta es, sin duda, una de

las razones por las cuales el país tuvo durante varias décadas una inflación de dos dígitos.

Mundo Pasivo

Al igual que en el Mundo Activo, en el Mundo Pasivo el banco central anuncia una meta de inflación. Sin embargo, existe el compromiso por parte de la autoridad monetaria de cumplir esta meta, independientemente de la magnitud o el signo del choque. Si bien el Emisor es pasivo frente al choque, utiliza de manera activa todas las herramientas a su disposición para cumplir con la meta de inflación inicialmente anunciada.

De acuerdo con este tipo de modelos, la principal bondad de cumplir con la meta de inflación es la eliminación del sesgo inflacionario que surge como consecuencia de la política discrecional en el Mundo Activo. La autoimposición de lo que se conoce en la literatura como una regla monetaria (es decir, anunciar una meta de inflación y cumplirla) evita la tentación de recurrir a sorpresas de política, que en presencia de expectativas racionales son precisamente las que resultan en el sesgo mencionado (ver Recuadro 1).

Por otra parte, el costo de seguir una regla en el Mundo Pasivo es renunciar a la posibilidad de amortiguar los choques mediante el uso de la política monetaria. Dicho de otra manera, el efecto de los choques sobre la economía es pleno.

La Constitución de 1991 y algunas disposiciones legales posteriores obligaron al Banco de la República a operar en el Mundo Pasivo y a dejar atrás el Mundo Activo. En un contexto de apertura económica, que entre otras cosas implica un mayor grado de exposición a choques externos de términos de intercambio, flujos de capital y demanda mundial, el Emisor renunció al uso de la política monetaria como mecanismo para amortiguar el efecto de esos choques sobre el sector real. De paso, también renunció a la posibilidad de actuar de forma compensatoria frente a choques internos pero exógenos al sistema económico, como el conflicto armado.

RAZONES PARA ADOPTAR EL MUNDO PASIVO Y RETOS ASOCIADOS CON ESTE CAMBIO

De acuerdo con el análisis hecho arriba, las principales implicaciones de operar en el Mundo Activo y en el Mundo Pasivo son las siguientes. En promedio, la

Recuadro 1

Fundamentos teóricos del nuevo ciclo:

¿Por qué la actividad real es más volátil en el Mundo Pasivo?

El modelo que se presenta a continuación se basa en Barro y Gordon (1983). La oferta agregada de la economía se comporta de acuerdo con la siguiente ecuación:

$$y_t = \tilde{y} + \alpha(\pi_t - \pi_t^e) + \varepsilon_t, \quad \tilde{y}, \alpha > 0 \quad (1)$$

donde y corresponde al nivel efectivo de producción, \tilde{y} es el nivel natural de producción, π representa la inflación y ε es un choque i.i.d. con media cero y varianza constante igual a σ_ε^2 . El parámetro α refleja la parte de la sorpresa inflacionaria que se transmite al nivel efectivo de producción.

La autoridad monetaria, que controla la inflación, escoge y y π para minimizar la siguiente función de pérdidas (L):

$$L = \frac{1}{2}(\pi_t - \hat{\pi})^2 + \frac{\beta}{2}(y_t - \hat{y})^2 \quad \beta, \hat{y} > 0, \quad (2)$$

La ecuación 2 muestra que la autoridad incurre en pérdidas por desviaciones (por exceso o defecto) de la inflación observada con respecto al nivel objetivo $\hat{\pi}$, y por desviaciones (por exceso o defecto) del nivel de producción con respecto al nivel objetivo \hat{y} . El parámetro β , por otra parte, muestra la importancia relativa que para la autoridad monetaria tienen las desviaciones de la producción frente a las desviaciones de la inflación.

En este tipo de modelos, el nivel de producción natural \tilde{y} no es considerado adecuado por la autoridad monetaria. Ciertas distorsiones, como el salario mínimo y las que genera la estructura tributaria, hacen que el nivel natural de producción sea considerado bajo. En ausencia de estas distorsiones, el nivel producción sería igual a \hat{y} ($\hat{y} > \tilde{y}$).

Frente a la imposibilidad de eliminar las distorsiones mencionadas, la autoridad usa el único mecanismo a su disposición para elevar el nivel de producción -las sorpresas inflacionarias- con el objetivo de alcanzar el nivel \hat{y} . Una sorpresa inflacionaria exitosa, que efectivamente logra elevar el nivel de producción, hace que, sin embargo, la autoridad incurra en pérdidas por desviarse de su objetivo de inflación.

Por lo tanto, el dilema que enfrenta la autoridad monetaria es el siguiente: un nivel de producción por encima del nivel natural, deseable dadas las distorsiones existentes, se puede lograr a costa de una inflación diferente a la que se tiene como objetivo. Visto desde otro punto de vista, el logro de la meta de inflación tiene como costo la imposibilidad de elevar, en promedio, el nivel de producción por encima del nivel natural, que es considerado como bajo por parte de la autoridad.

La secuencia de eventos en la economía es la siguiente. Primero, se anuncia la meta de inflación. Segundo, con base en las expectativas de inflación de los trabajadores, que pueden o no coincidir con la meta anunciada, se negocian salarios nominales en los contratos laborales. Tercero, se observa el choque externo. Cuarto y último, la autoridad lleva a cabo su política monetaria.

Mundo Activo

En el Mundo Activo, la autoridad económica adopta un enfoque discrecional para actuar frente a la ocurrencia de choques externos. Es decir, está dispuesta a renegar de la meta de inflación anunciada en función del choque observado. La reacción óptima frente al choque se calcula minimizando (2) sujeto a (1) y a la presencia de expectativas racionales. La inflación y el nivel de producción que resultan de este proceso corresponden a las observadas en el Mundo Activo o discrecional (se denotan con el superíndice d):

$$\pi_t^d = \hat{\pi} + \alpha\beta(\hat{y} - \bar{y}) - \frac{\alpha\beta}{1 + \alpha^2\beta} \varepsilon_t, \quad (3)$$

$$y_t^d = \bar{y} + \frac{1}{1 + \alpha^2\beta} \varepsilon_t,$$

Mundo Pasivo

En el Mundo Pasivo, la autoridad monetaria anuncia como meta de inflación la inflación objetivo $\hat{\pi}$ e, independientemente del choque externo, utiliza la política monetaria para cumplirla. Es decir, se ata las manos. Dado que la inflación anunciada, esperada y observada es igual a $\hat{\pi}$, las soluciones en el Mundo Pasivo o de reglas (se denotan con el superíndice r) son:

$$\pi_t^r = \hat{\pi} \quad (4)$$

$$y_t^r = \bar{y} + \varepsilon_t,$$

Comparación de resultados

Dada la presencia de choques permanentes que golpean a la economía, la comparación entre las soluciones en el Mundo Activo y en el Pasivo se debe hacer contrastando los valores esperados y las varianzas de la inflación y la producción en ambos casos, a partir de (3) y (4).

Los valores esperados de la inflación bajo discreción y bajo reglas son los siguientes:

$$E(\pi^d) = \hat{\pi} + \alpha\beta(\hat{y} - \bar{y}) > E(\pi^r) = \hat{\pi}$$

En la medida en que $\hat{y} > \bar{y}$, la política discrecional introduce un sesgo inflacionario positivo en la economía (v. gr. la inflación es, en promedio, mayor en el Mundo Activo).

La presencia de expectativas racionales, que limita el campo para introducir sorpresas inflacionarias de manera sistemática, hace que, en promedio, el nivel de producción sea el mismo en ambos mundos:

$$E(y^d) = \bar{y} = E(y^r) = \bar{y}$$

La varianza de la inflación es mayor en el Mundo Activo que en el Mundo Pasivo, ya que en el primero la autoridad utiliza activamente la política monetaria para controlar el impacto de los choques externos:

$$\text{var}(\pi^d) = \left(\frac{\alpha\beta}{1 + \alpha^2\beta} \right)^2 \sigma_\varepsilon^2 > \text{var}(\pi^r) = 0$$

Con la varianza del producto pasa todo lo contrario. En el Mundo Activo, se utiliza la política monetaria para controlar de manera óptima los choques externos, mientras que en Mundo Pasivo la regla monetaria deja que el choque pegue "de lleno" en el sector real:

$$\text{var}(y^d) = \left(\frac{1}{1 + \alpha^2\beta} \right)^2 \sigma_\varepsilon^2 < \text{var}(y^r) = \sigma_\varepsilon^2$$

En suma, la inflación es, en promedio, más alta y más volátil en el Mundo Activo que en Mundo Pasivo. Por otra parte, la actividad real es más volátil (los ciclos son más amplios) en el Mundo Pasivo que en el Mundo Activo.

inflación bajo discreción (Mundo Activo) es más alta y tiene una varianza mayor que la observada en el Mundo Pasivo. En cuanto al nivel de producción, la varianza del producto es mayor (los ciclos son más pronunciados) en el Mundo Pasivo. La existencia de expectativas racionales, que limita la posibilidad de producir sorpresas inflacionarias de manera sistemática, hace que, en promedio, el nivel de producción sea el mismo en ambos casos.

Únicamente con base en esta serie de características, en principio no es claro por qué debería preferirse un mundo como el Pasivo, en el que el sector real es más volátil. Sin embargo, existe una amplia evidencia empírica detrás de la hipóte-

sis de que las economías con baja inflación presentan tasas de crecimiento de largo plazo más elevadas (ver Fischer, 1993). En la medida en que en el Mundo Pasivo la inflación es en promedio más baja, el dilema (*trade-off*) que se está aceptando en este caso es un ciclo económico más amplio a cambio de un mayor crecimiento tendencial.

En el caso colombiano, se aceptó este dilema sabiendo que la baja inflación era una condición necesaria pero no suficiente para elevar el crecimiento tendencial. A comienzos de la década pasada, se sabía que el país requería, además, de una serie de reformas estructurales dirigidas a mejorar la productividad de la economía, las cuales debían actuar como complemento de un entorno de baja inflación en la generación de mayores tasas de crecimiento de largo plazo. La nueva Carta Política, la apertura comercial y de capitales, la reforma laboral y la Ley 100 de 1993, entre otras, formaron parte de este paquete de reformas dirigidas a modificar la estructura de la economía colombiana.

También era claro que la disciplina fiscal era condición necesaria para que el cambio al Mundo Pasivo surtiera los efectos deseados en términos de crecimiento de largo plazo. Por esta razón, es necesario considerar las implicaciones que tiene el paso al Mundo Pasivo sobre el financiamiento del gasto público. En el Mundo Activo, la emisión puede constituir una importante fuente de ingresos fiscales, especialmente en un contexto de inflación moderada como la colombiana hasta 1995¹⁰. El cambio al Mundo Pasivo, donde se busca controlar la discrecionalidad de la autoridad monetaria, reduce sustancialmente actividades como la emisión a favor del gobierno. De esta forma, la estructura de ingresos del fisco se ve afectada.

Lo anterior implica que la disciplina monetaria debe estar acompañada de una mayor disciplina fiscal. En efecto, financiar un nivel de gasto sin que el endeudamiento se torne insostenible es más difícil al prescindir de una importante fuente de ingresos y crédito como la emisión, la cual es muy limitada en el Mundo Pasivo. Por lo tanto, es necesario realizar esfuerzos compensatorios en términos de impuestos, o hacer recortes de gasto, de forma tal que sea posible obtener los balances primarios necesarios para no comprometer la sostenibilidad de la deuda pública.

¹⁰ Es importante diferenciar los dos tipos de recursos que recibe el Gobierno como producto de la emisión que hace el banco central: financiamiento en forma de crédito y el traslado de las utilidades del Banco de la República, que son un ingreso del Gobierno.

El Gráfico 7 muestra un esquema del resultado que se buscaba con el paso al Mundo Pasivo. A pesar de que la disciplina monetaria debía conducir a ciclos más amplios, la combinación de baja inflación, reformas estructurales y disciplina fiscal debía encargarse de poner a la economía en una senda de crecimiento tendencial más elevada.

A pesar de haber experimentado altas tasas de crecimiento durante la primera mitad de la década anterior (Gráfico 1), la economía sufrió una descolgada en su crecimiento tendencial a partir de 1995. La línea delgada del Gráfico 8, que se obtiene al prolongar el crecimiento tendencial observado entre 1990 y 1995, muestra cómo debería haber evolucionado la economía colombiana durante la segunda mitad de la década anterior¹¹.

Mundo Activo y Mundo Pasivo: Ciclo y Tendencia

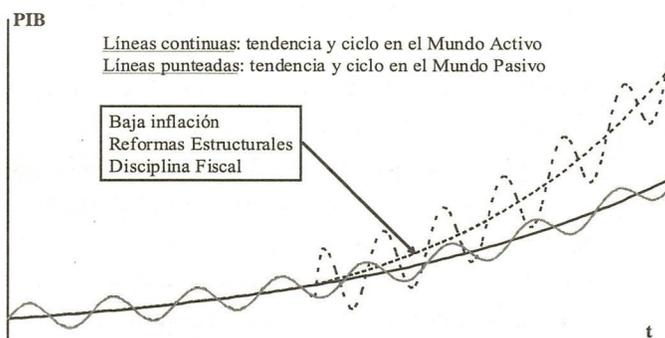


Gráfico 7

Por lo tanto, actualmente la economía colombiana sufre el costo del Mundo Pasivo (ciclos más volátiles, como se muestra en los gráficos 4, 5 y 6), pero sin disfrutar aún de los beneficios del mayor crecimiento tendencial, que debería haber resultado de la menor inflación, las reformas estructurales y la, durante muchos años ausente, disciplina fiscal. Este es el interrogante que queremos explicar.

¹¹ Al terminar el año 2001, la tendencia observada se encontraba 6% por debajo de la tendencia que conserva el crecimiento observado entre 1990 y 1995.

Cambio en la tendencia PIB por habitante 1990



Gráfico 8
Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE

III. DISCIPLINA FISCAL Y REFORMAS ESTRUCTURALES

Un artículo recientemente publicado por *The Economist* llevaba como título: “¿Se acuerdan de la política fiscal?”¹². Se explicaba que las objeciones frecuentes para el uso de la política fiscal como mecanismo para suavizar el ciclo económico son de dos tipos: de un lado, este instrumento es mucho menos efectivo de lo que dicen sus defensores, si es que tiene algún efecto. Del otro, incluso en el caso en que las medidas fiscales tuviesen efecto en la economía, los gobiernos son incapaces de diseñar las medidas correctas y ponerlas en marcha en el momento indicado. Por estas razones, paulatinamente se ha abandonado el uso de esta herramienta, y la política contracíclica se hace a través de instrumentos monetarios.

Ahora bien, el artículo proponía algunas circunstancias en las cuales la política fiscal podía ser efectiva: si su estímulo entraba rápidamente a la economía y no requería de largos procesos de planificación y aprobación por parte del legislativo; o si se podía instaurar una especie de Junta Directiva Fiscal, similar a la del banco central, que activara responsablemente un componente de gasto estrictamente anticíclico; o si se adoptaban disparadores automáticos que aumentaran el gasto gubernamental en la fase recesiva, y lo redujeran cuando llegara la recuperación.

¹² *The Economist* (2002) “Remember fiscal policy?”, enero 17.

Es claro que muchas de estas iniciativas enfrentarían oposición política por parte de los intereses creados alrededor del gasto público. Pero, incluso si una institucionalidad fiscal de ese tipo fuese aplicable, la condición para usar la herramienta fiscal sería, de acuerdo con el artículo citado, que “el país en cuestión hubiese alcanzado una situación fiscal de largo plazo relativamente sana”.

En otras palabras, las prioridades deben estar claras: lo aconsejable es sanear las finanzas públicas de largo plazo, antes de coquetear con ideas de tipo expansionista en este frente. Esa filosofía básica fue la que inspiró la política fiscal del Gobierno Pastrana Arango. El Plan de Desarrollo contemplaba un ajuste sostenido y gradual para llevar el déficit público de 6% del PIB en 1999, a niveles cercanos al uno por ciento al final del gobierno.

Durante 1999 fue claro para las autoridades que una política ambiciosa de reducción del gasto a lo largo del cuatrienio iba a necesitar el acompañamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese acompañamiento garantizaba una mayor credibilidad por parte de los mercados y consistencia en la adopción de las políticas macroeconómicas, además de la disponibilidad de unos recursos extraordinarios para una eventualidad.

Los programas concretos y las metas definidas en el acuerdo firmado con el FMI fueron inclusive menos ambiciosos de lo que aparece en el programa macroeconómico del Plan de Desarrollo. Es decir, las metas fueron realmente autoimpuestas por el país, siendo el papel del FMI más el de un interventor del saneamiento fiscal.

El inventario de las medidas adoptadas a lo largo de los últimos 4 años aparece en el Cuadro 1. Se actuó del lado de los ingresos con dos reformas tributarias. Del lado de los gastos se hicieron recortes en la nómina, los gastos generales, el rezago (gastos realizados en años anteriores y aún no cancelados), y la inversión. Pero el componente más importante fueron las llamadas reformas “estructurales”. Éstas consisten en cambios legislativos o constitucionales que afectan la institucionalidad económica del país.

Las reformas más sobresalientes se enumeran en el panel inferior del Cuadro 1. Primero, está la ley de responsabilidad fiscal territorial (Ley 617/2000), que buscaba sanear las maltrechas finanzas de los departamentos y municipios. Durante el lustro anterior al inicio de la administración Pastrana Arango, los niveles subnacionales

de gobierno habían emulado al nivel central en el incremento de gasto financiado con deuda. Se debe reconocer que el Congreso de la República fue responsable al aprobar esta reforma. Coherente con lo anterior, se creó un fondo para depositar un ahorro paulatino de los entes territoriales que respaldara sus obligaciones pensionales (Ley 549/1999)¹³.

Ahora bien, la reforma estructural más importante del Gobierno Pastrana Arango fue la modificación de la Constitución en lo concerniente a la participación de las regiones en los ingresos del Gobierno Nacional, y el consecuente cambio de la ley

Política de saneamiento fiscal del Gobierno Pastrana Arango

Aumento de ingresos GNC	<p>Reforma tributaria de 1998 - Ley 488 de 1998 Reforma al IVA: a) Aumento de la base; b) reducción de la tarifa al 15% en noviembre de 1999 Impuesto del 2 * 1000 de 1999 (Emergencia Económica para el sistema financiero) Impuesto del 2 * 1000 de 2000 (Emergencia Económica para el Eje Cafetero)</p> <p>Reforma tributaria de 2001 - Ley 633 de 2000 Aumento de la tasa del IVA del 15% al 16% Impuesto 3 * 1000 Sobretasa a la gasolina y ACPM Mayor eficiencia en labor de la DIAN Liberación del precio de la gasolina</p>
Reducción de gastos GNC	<p>Medidas para disminuir los gastos Reducción de los gastos de funcionamiento: a) Disminución en la nómina b) Aumento de los salarios de los funcionarios de mayor nivel buscando un incremento por debajo de la inflación: 15% para 1999, 9.23% para 2000, 2.5% para 2001 y un aumento aproximado de 5% en 2002. Recorte en Inversión:a) Marchitamiento de los fondos de cofinanciación; b) reclasificación de fondos de inversión a financiamiento</p> <p>Reducción de la Deuda Flotante del Gobierno (Variación del rezago presupuestal)</p>
Ingresos y gastos Otros niveles del Gobierno	<p>Medidas que afectan los ingresos de departamentos y municipios Ley de juegos de suerte y azar (ley 643 de 2000) Lotería Única (reemplaza loterías departamentales) (Ley 643 de 2000) Sobretasa a la gasolina</p> <p>Segunda etapa de reformas Responsabilidad Fiscal Territorial (Ley 617 de 2000) Reforma al Sistema de Transferencias Territoriales (Acto legislativo 01 de 2001) Creación del Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales (Ley 549 de 1999) Proyecto de ley de reforma pensional (reforma a la Ley 100 de 1993) Proyecto de ley Estatuto de Ingresos Territoriales Reforma a la normatividad de educación, salud e inversión municipal (Ley 715 de 2001)</p> <p>Medidas que afectan a las empresas del Estado Telecom (Conpes No. 3145 de diciembre de 2001) Ecopetrol (modificación de la legislación de las regalías) ISS (reestructuración de la entidad y renegociación de la convención colectiva) Cambio de Metro de Bogotá por Transmilenio</p>

Cuadro 1

¹³ Corresponde al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

que rige el uso de esas participaciones. Esta ley regula el gasto en educación, una buena parte del gasto en salud, agua potable y saneamiento básico, y otras inversiones de los municipios y departamentos.

En efecto, el Acto Legislativo 01/2001, y la Ley 715/2001, modificatoria de la Ley 60/1993, eran reformas cruciales para la estabilidad fiscal del Estado y para el mejor uso de los cuantiosos recursos fiscales destinados a la educación y la salud. Se requerían ganancias sustanciales en eficiencia en estos dos sectores. Esto se logró estableciendo en la Constitución y la ley que los recursos deben “perseguir” a los usuarios finales (niños y jóvenes, en el caso de la educación, y pacientes pobres en el de la salud) y no, como venía sucediendo, que se distribuían en función de la ubicación de los maestros y los hospitales, premiando ampliaciones de nóminas y mal manejo administrativo.

Al final del gobierno resta aún una reforma crucial por aprobar para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo: la modificación del régimen pensional. El Gobierno se comprometió a presentarla al Congreso, trámite que se surtió en cuanto al régimen general en diciembre de 2001.

Se debe anotar que este proceso de saneamiento fiscal y de aprobación de reformas estuvo marcado por la aparición de desafíos fiscales importantes, en la forma de presiones adicionales de gasto. Estos fueron golpes que el saneamiento fiscal tuvo que compensar, de forma que se siguiera cumpliendo con las metas de reducción del déficit.

Contingencias cubiertas por el Gobierno Nacional Central 1998 -2002 **Billones de pesos corrientes**

FF. AA.	2.0
FOREC	1.5
RAS	1.1
Cárceles	0.3
Hospitales	0.3
Banca pública	6.0
Crédito hipotecario	2.0
ISS	0.5
TOTAL	13.7

Cuadro 2 Fuente: DNP

adelantado abiertamente frente a la sociedad. No es evidente que sea deseable que la inflación baje dos puntos por año, como se lo ha propuesto el Emisor. La razón es que cuando la inflación es de un dígito, disminuciones de dos puntos pueden ser más costosas en términos de actividad económica y empleo que cuando era del 20%.

Otro argumento es que por la brevedad del período en el cual el país ha gozado de inflación de un dígito, no se tiene suficiente evidencia sobre los dilemas a los que está enfrentada la política monetaria. Por consiguiente, existe incertidumbre sobre el costo de fijar reducciones de la inflación demasiado ambiciosas.

Se ha discutido ampliamente sobre este tema en la academia mundial, y en los países en los que hay banca central independiente. En Chile, por ejemplo, se ha discutido si la meta final debe ser inflación cero, dos o cuatro por ciento, y el ritmo al que se debe llegar a ella. Este debate no atenta contra la institucionalidad del banco central. En Colombia, para citar un ejemplo, hubo mutismo por parte de la Junta Directiva frente a una propuesta del Director del DNP, quien en el año 2001 planteó que la meta de inflación para 2002 debía ser de 7% en lugar de 6%.

En suma, dado que ya se completaron 3 años con inflación de un dígito, el nuevo Banco de la República debe modificar los parámetros de su función objetivo para dar más peso a la política anticíclica. También debe adelantar una política de tasas de interés proactiva y no reactiva frente a las novedades de inflación, y debe estar abierto al debate sobre las metas finales que se fija y sobre el ritmo al cual decide buscarlas.

Lo anterior no requiere un cambio de la institucionalidad existente en la actualidad. Se necesita, más bien, un cambio en el comportamiento de la Junta y de los técnicos del Emisor, no en las normas que los rigen. A nuestro entender, dichas normas son esencialmente correctas. En contra de algunos analistas, no consideramos que el Emisor mejore si se disminuye el número de miembros de su Junta Directiva, o si se excluyera de la misma al Ministro de Hacienda.

V. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las reformas estructurales de principios de los 90 buscaban elevar el crecimiento tendencial con el fin de incrementar el nivel de vida de todos los colombianos. La evidencia sugiere que los habitantes de un país no se benefician por igual del

crecimiento económico, y que los grupos con menores ingresos se apropian en menor medida de los frutos del mayor crecimiento. Una pregunta fundamental que surge es, entonces, cómo hacer para que los beneficios del mayor crecimiento se repartan equitativamente entre la población. Esta pregunta es aún más importante cuando se piensa que Colombia ha exhibido tradicionalmente una elevada desigualdad en la distribución del ingreso¹⁶.

La distribución del ingreso está íntimamente relacionada con el concepto de pobreza y, por lo tanto, con la calidad de vida y con el nivel de ingresos de los individuos. Esta sección busca identificar los factores que generan una mejora en la distribución de la riqueza durante épocas de alto crecimiento, y también describe y analiza brevemente las acciones que se tomaron en Colombia durante la primera mitad de la última década para lograr ese objetivo.

Desde el punto de vista conceptual, las políticas redistributivas exitosas deben estar construidas sobre seis principios fundamentales: a. todos los individuos deben tener la capacidad para generar ingresos “dignos” a lo largo de la vida; b. es necesario mejorar la calidad de vida presente de las familias¹⁷; c. los recursos para financiar los servicios sociales deben provenir de diversas fuentes, tanto públicas como privadas, y su financiamiento debe incluir transferencias de los más ricos a los más pobres; d. debe haber un uso eficiente de los recursos dada la restricción presupuestal; e. se deben eliminar los beneficios no justificables para ciertos segmentos de la población¹⁸; y f. se debe proteger a los hogares o individuos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Como se verá en la sección VI, este último principio cobra especial relevancia en épocas de recesión económica.

Los dos primeros principios implican la necesidad de definir qué se entiende por ingresos “dignos” o por “calidad de vida”. Esos dos conceptos se asocian con la

16 Por ejemplo, el coeficiente Gini de la distribución del ingreso familiar (medida de dispersión que varía entre 0, total igualdad en la distribución, y 1, total desigualdad) supera el 0.56 mientras que el promedio latinoamericano se ubica alrededor de 0.48 y en los países desarrollados es cercano a 0.42. Si bien es cierto que desde 1960 los indicadores de distribución del ingreso empezaron a mejorar de manera importante, existe abundante evidencia que sugiere que desde mediados de los 80 esta tendencia se empezó a revertir (ver Londoño, 1995 y Santa María, 2001).

17 Estos dos principios, a su vez, interpretan el precepto, ampliamente discutido en la literatura académica, de que los individuos deben tener igual acceso a las oportunidades sin importar su condición al nacer.

18 Reconociendo el precepto de “a igual esfuerzo, igual remuneración”.

satisfacción de las necesidades de las personas y, siguiendo a Amartya Sen, integran las variables que miden el conjunto de factores que le permiten a una persona alcanzar un nivel de bienestar adecuado. Este nivel puede lograrse porque se afecta positivamente la satisfacción de necesidades, o porque favorece el desarrollo de las capacidades que posibilitan al individuo y a su familia satisfacer sus necesidades a lo largo de la vida.

Entonces, el concepto de una “vida digna” se asocia con un nivel de bienestar mínimo aceptable, que depende de lo que una sociedad considere adecuado para su estándar de vida. Por debajo de este nivel se considera que una persona es “pobre”. Así, el concepto de pobreza se acerca a la idea de que el bienestar se fundamenta en las capacidades y potencialidades que poseen los individuos y en la distribución y acceso a los recursos privados y colectivos.

El aumento de la capacidad de los individuos para generar ingresos suficientes a lo largo de la vida se logra a través del incremento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de algunos servicios sociales básicos. Estos servicios son educación (en todos sus niveles), salud (incluyendo salud preventiva y atención a los recién nacidos), acceso a fuentes seguras de agua potable, saneamiento básico y cuidado infantil. El mejoramiento de las condiciones presentes de vida de los individuos está relacionado con: a. la provisión y acceso a servicios como energía eléctrica, alcantarillado y agua potable¹⁹; b. la sustitución de ingresos en caso de vejez, enfermedad u otra contingencia; y c. el acceso de la población a una vivienda que cumpla con unas especificaciones mínimas.

Una vez se considera la financiación de estos servicios, es necesario tener en cuenta la restricción presupuestal. Dado que por falta de ingresos muchas familias no pueden pagar el costo de prestación de uno o varios de estos servicios, se hace necesaria la utilización de subsidios estatales²⁰. Los mismos pueden darse en la forma de una transferencia directa a los beneficiarios (es decir, una erogación a cargo del presupuesto público), evitando distorsiones en los precios de los bienes y servicios consumidos. Otra forma de canalizar los subsidios es que los individuos

¹⁹ Por acceso debe entenderse tanto la disponibilidad del servicio como la posibilidad de la familia de pagarlo.

²⁰ El término “estatales” en este caso se refiere o bien a la financiación directa del subsidio, o bien a su regulación y administración.

o grupos más favorecidos de la población paguen un sobreprecio por el servicio, subsidiando de esta manera a aquellos que se encuentran en peores condiciones (esto se conoce como “subsidios cruzados”). Dicho de otra manera, se deben respetar los principios de varias fuentes de financiación y subsidio de los grupos más favorecidos a los menos favorecidos.

La provisión subsidiada de todos los servicios que se han mencionado²¹ implica un esfuerzo financiero de gran envergadura (en la actualidad todo el gasto social, incluyendo los subsidios cruzados, equivale a cerca de 15 puntos del PIB²²).

Es indispensable que los recursos sean utilizados de manera eficiente, con el fin de alcanzar altas coberturas y buena calidad con recursos limitados. Eficiencia en este contexto quiere decir, entre otras cosas, que los recursos sean utilizados para la financiación efectiva del servicio y no para cubrir otros gastos no relacionados con incrementos de cobertura y/o calidad tales como prebendas laborales, crecimiento de nóminas por encima de lo justificable y desviación hacia otros usos; también se relaciona con una distribución territorial y sectorial de los recursos que tenga en cuenta tanto el costo de la prestación del servicio, como las necesidades efectivas de la región en términos de población atendida y por atender; finalmente, el uso eficiente de los recursos está relacionado con su *focalización*. Esto es, su orientación específica a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable.

Obviamente, el quinto punto señalado arriba, no otorgar beneficios injustificados a ningún grupo poblacional, surge tanto de consideraciones fiscales, como de argumentos puramente redistributivos. Por ejemplo, reconocer beneficios pensionales superiores a un segmento de la población puede generar mayores disparidades en la distribución del ingreso, al mismo tiempo que impone presiones fiscales adicionales. También reduce la disponibilidad de recursos para financiar programas que podrían ser considerados como prioritarios.

²¹ Vale la pena mencionar que en muchos casos el monto del subsidio equivale al 100% del costo unitario. Subsidiar el 100% del costo del servicio no es deseable ya que, por un lado, promueve el uso excesivo e irresponsable del servicio y, por otro lado, limita las posibilidades de ampliación de cobertura.

²² Cálculo realizado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP, tomando en cuenta todos los subsidios directos otorgados a través del presupuesto nacional y cruzados entre los usuarios de estratos altos y bajos, tal como ocurre con las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

Las acciones que adelantó Colombia en este campo recogieron, de manera directa o indirecta, estos seis principios. La nueva Constitución Política, expedida en 1991, estableció dos mandatos centrales para el diseño y ejecución de la política social, que cambiaron sustancialmente el accionar del Estado. En primer lugar, la nueva Constitución estableció que la prioridad de la acción estatal debería ser la población pobre y vulnerable en la provisión de los servicios sociales básicos (salud, educación y agua potable, entre otros), y ordenó que el gasto social se focalizaría hacia ese segmento poblacional. En un sentido más general, la nueva Constitución le confirió al Estado la responsabilidad de lograr una mayor justicia social, basada en principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad.

En segundo lugar, determinó que la provisión de servicios sociales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población debería realizarse de manera descentralizada. Es decir, los municipios, distritos y departamentos serían los responsables de atender las necesidades de la población dentro de su jurisdicción. Esta decisión fue tomada argumentando criterios de eficiencia, ya que se supuso que las regiones, al estar más cerca y conocer las necesidades de sus habitantes, asignarían los recursos hacia los usos más productivos, o donde más fueran necesitados.

La Nación, por su parte se dedicaría a diseñar y ejecutar políticas que contribuyeran al logro de una sociedad más equitativa. Se dispuso que las regiones participarían en los ingresos corrientes de la Nación (ICN)²³ en monto creciente, hasta alcanzar el 46.5% de éstos en 2001. En estricto sentido, la Constitución estableció que la *propiedad* de los ICN es tanto de la Nación como de las regiones. Así, a cada uno le correspondía un monto de acuerdo con los servicios que debía proveer y con las políticas a financiar²⁴. Sin embargo, no se estableció un sistema para que los territorios aumentaran el recaudo de ingresos propios. Este es un punto importante, ya que induce el fenómeno conocido como pereza fiscal en las regiones²⁵.

23 Los ICN corresponden a los ingresos de la Nación por los ingresos tributarios (IVA, renta y otros) y no tributarios, diferentes a los ingresos de capital.

24 Como se ve, la Constitución recogió los preceptos a. y b. mediante una orden directa de financiar los servicios sociales básicos, mientras que los demás (excepto el f.) fueron recogidos directamente en los principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad.

25 La evidencia internacional muestra que todos los sistemas que se basan principalmente en transferencias a las regiones promueven la pereza fiscal (RUSO, 2001).

26 La excepción es la reforma laboral, Ley 50 de 1990, que fue expedida antes que la Constitución.

Los principios establecidos en la Constitución guiaron la reglamentación legal de lo ordenado por la Constitución²⁶. El principio de universalidad se refiere a que se deben alcanzar coberturas totales de la población objetivo en cada servicio. Esto combinado con la focalización implica que los aumentos de cobertura deben concentrarse primero en la población de escasos recursos y luego ampliarse a otros grupos. La solidaridad y la equidad se refieren a que las personas con capacidad de pago subsidien a los individuos pobres o vulnerables, dentro de un esquema de subsidios cruzados. En Colombia, en los casos de los servicios públicos domiciliarios, la salud y las pensiones, se optó por esta modalidad de subsidios para aislarlos de los vaivenes del presupuesto general de la Nación. La eficiencia, como se ha mencionado en otras partes del capítulo, se relaciona con el logro de metas de cobertura y calidad bajo una restricción presupuestal y con los incentivos correctos que eviten el despilfarro.

Las principales leyes expedidas a principios de la década pasada fueron: a. la reforma laboral (Ley 50 de 1990); b. la reforma al régimen de seguridad social (Ley 100 de 1993); y c. la Ley 60 de 1993, que reglamentó las competencias de los diferentes niveles territoriales en cuanto a la prestación de los servicios sociales básicos y su financiación.

La primera de estas reformas buscaba que más personas pudieran tener acceso al mercado laboral y de esta forma asegurar un flujo de ingresos que les permitiera un nivel de vida adecuado. Los instrumentos que se establecieron para el logro de esos objetivos iban básicamente en dos direcciones. Primero, la eliminación de normas que a pesar de ser diseñadas para fomentar la estabilidad laboral y ofrecer “seguros” a la población empleada, en la práctica lograron lo contrario (p.ej. la retroactividad de las cesantías²⁷). La segunda línea de acción fue la reducción de costos extrasalariales y la flexibilización de las jornadas laborales, buscando liberar recursos por parte de los empleadores que facilitarían un mayor número de personas empleadas.

La Ley 100 de 1993 modificó sustancialmente el funcionamiento de los sistemas de salud y de pensiones. En cuanto al régimen de salud, se pasó de un esquema de atención a través de la red hospitalaria pública a un régimen de seguridad social en el que cada individuo cuenta con un seguro que cubre la mayoría de las

27 Ver Exposición de Motivos del proyecto de reforma al código de trabajo, aprobado como Ley 50 de 1990.

enfermedades. La responsabilidad de proveer los servicios de salud es de las aseguradoras a través de la red hospitalaria, ya sea pública o privada. El aseguramiento de la población es financiado por cada individuo y su empleador a través de contribuciones a la nómina. En el caso de la población pobre, el seguro de salud es cofinanciado por el Estado con aportes directos, y por la población empleada con capacidad de pago²⁸ que cotiza un punto adicional de su salario para este fin.

En el caso de las pensiones, se creó la opción de que cada individuo financie durante la etapa laboral de su vida la pensión que va a recibir en la vejez. Con esta opción, se creó el sistema de capitalización individual o prestación definida. Es decir, cada individuo cotiza durante su vida laboral un porcentaje de su salario, en concurrencia con el empleador, a una cuenta de ahorro de *su propiedad*, con la que financiará su pensión de vejez. Un punto importante es que la reforma permitió que siguiera existiendo el sistema de prima media, en el que los individuos aportan a una bolsa común que financia las pensiones de los que en ese momento son viejos. Este sistema, por varias razones, traía consigo una deuda contingente importante, que ha aumentado considerablemente en los últimos años y que actualmente constituye una de las principales amenazas contra la estabilidad fiscal (los pagos de pensiones, a cargo del presupuesto, en este momento superan el 3% del PIB).

La Ley 100 de 1993 también incluyó un componente asistencial en pensiones, que se conoce como el Fondo de Solidaridad Pensional. Este fondo, que se nutre con un punto de aporte sobre el salario de los empleados que ganan más de cuatro salarios mínimos y con giros adicionales del presupuesto nacional, cofinancia los aportes de la población vulnerable al sistema pensional, con el fin de asegurarle a este segmento poblacional un ahorro para su vejez.

Vale la pena anotar que esta reforma incluyó incrementos importantes de las cotizaciones, tanto para salud como para pensiones, que dieron al traste con las reducciones de costos salariales logradas con la Ley 50 de 1990.

La Ley 60 de 1993 le dio forma al proceso de descentralización administrativa. Allí se incluyeron porcentajes específicos de las participaciones de las regiones en

28 La Ley 100 de 1993 establece que un individuo tiene capacidad de pago si devenga 2 o más salarios mínimos.

los ICN para financiar los servicios de educación y salud principalmente, y se establecieron las competencias de cada nivel territorial para la prestación de esos servicios.

Estas iniciativas se inspiraron parcialmente en los seis principios establecidos arriba. Sin embargo, han enfrentado problemas de diversa índole en su implementación que serán descritos en la siguiente sección. Adicionalmente, es necesario recalcar que el principio de no favorecer injustificadamente a ningún grupo poblacional ha sido tradicionalmente, y siguió siendo durante las reformas de principios de los noventa, el que menos atención ha recibido. Esto es importante ya que, desde el punto de vista fiscal (impuestos, subsidios y sistema pensional), el incumplimiento de este principio ha generado grandes traumatismos. Desde la perspectiva de la equidad, como se verá más adelante, también ha causado inconvenientes, sobre todo en el mercado laboral.

VI. DÓNDE ESTAMOS HOY Y EL CAMINO POR RECORRER

En Colombia, la Constitución de 1991 creó una serie de obligaciones de gasto importantes y costosas para el Gobierno Nacional. Estas nuevas obligaciones, producto de un nuevo contrato social aceptado por todos los colombianos, se adicionaron a la vieja estructura de gasto. De otro lado, la manera como fue diseñado el proceso de descentralización implicó que cada peso de nuevo ingreso de la Nación generara un gasto automático de 46.5 centavos.

El aumento del gasto total y la disminución de los ingresos, por la obligación constitucional de transferir una porción considerable a las regiones, condujo a la aparición de déficit fiscales desde 1995 en adelante. Estos crecieron, adicionalmente, a raíz de la desaceleración económica. La pérdida de ingresos y el aumento de los gastos enfrentó a los gobiernos de la década pasada a una disyuntiva: cerrar el desbalance con aumento de ingresos y control de gastos, o mantener el desbalance y recurrir al endeudamiento. Se optó por el endeudamiento público, una estrategia que no es sostenible por largos períodos de tiempo.

La dependencia del financiamiento externo en un mundo globalizado, sujeto a choques conlleva varios riesgos para una economía relativamente abierta. Los flujos de capital pueden interrumpirse como consecuencia de, por ejemplo, una crisis de confianza en las economías emergentes, creando un problema potencialmente crítico de fuentes de financiamiento. Dado el desbalance estructural de las finanzas públicas,

la interrupción de los flujos de capital obligó al Gobierno a buscar mayor financiamiento en el mercado doméstico. Las mayores tasas de interés generadas por esta situación resultaron en: a. un menor espacio para financiar la inversión privada; b. un menor ritmo de actividad económica; c. el deterioro de los balances de los diferentes agentes de la economía. Como resultado, se registró en 1999 el primer año de crecimiento negativo en Colombia en cerca de 6 décadas.

A raíz de la crisis de finales de los noventa, el Gobierno inició un profundo proceso de ajuste fiscal acompañado por el FMI. Aunque con algunos años de retraso, la disciplina monetaria del Mundo Pasivo terminó imponiendo la disciplina fiscal requerida. En efecto, el proceso de ajuste fiscal, que al finalizar el presente Gobierno habrá sido adelantado en más del 80%, se llevó a cabo con el fin de estabilizar el nivel de deuda pública, con todos los efectos sobre el mercado de crédito, la inversión y el crecimiento que este logro implica.

La corrección del desbalance fiscal no elimina la vulnerabilidad de Colombia al “oleaje” de la internacionalización, al cual están sujetos todos los países de la región, como lo muestra la similitud de la senda de crecimiento de varios países latinoamericanos en el Gráfico 9. Sin embargo, la disciplina fiscal sí ayuda a reducir esta vulnerabilidad.

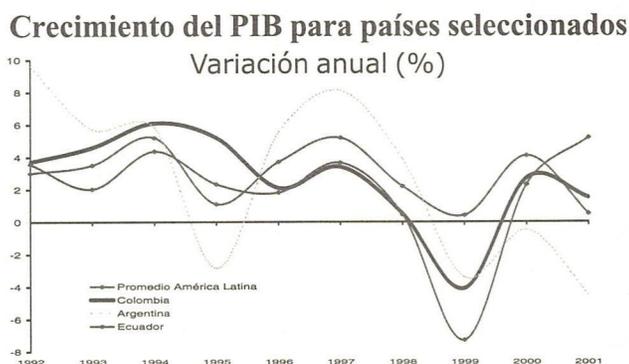


Gráfico 9 Fuente: FMI, JP Morgan, cálculos DNP-DEE

Distribución del ingreso y pobreza

Como se mencionó, Colombia se ha caracterizado por tener una distribución del ingreso bastante desigual. Sin embargo, entre 1960 y mediados de los ochenta

hubo grandes progresos hacia una distribución más equitativa. Estimaciones de algunos autores²⁹ muestran que el coeficiente Gini de los ingresos familiares alcanzaba un valor de 0.56 a comienzos de los 60, y se redujo a 0.46 en 1986. A partir de ahí comenzó a crecer hasta llegar a 0.51 en 1995, momento en el cual la desigualdad empezó a crecer más rápidamente, hasta alcanzar 0.56 en 1999, el mismo nivel donde se hallaba 40 años antes. De igual manera, si el ingreso que se apropiaba el 20% más rico de la población correspondía en 1978 a 13 veces aquel del 20% más pobre, este valor era 15 en 1999.

Los ingresos laborales sufrieron un proceso similar. En las áreas urbanas del país, su coeficiente Gini alcanzó el punto más bajo a mediados de los 80 (0.37). Después de un crecimiento moderado hasta 1995 y uno más acelerado a partir de ese año, este indicador se situó en 0.48 en 1999. Es decir, un crecimiento de once puntos en 15 años.

Un deterioro en la distribución del ingreso siempre va acompañado de aumentos en el nivel de pobreza medida por ingresos, la cual es sensible al ciclo económico³⁰. A la caída del PIB en 1999 le siguió un aumento en el número de personas en estado de pobreza en 2000. La pobreza pasó de ser 56.3% en 1999 (22 millones de personas) a 59.8% en 2000 (24 millones). La recuperación económica del año 2000, de acuerdo con cifras preliminares, se reflejó en una disminución de este indicador, al pasar a 54.4% de la población total del país en 2001 (22 millones). Este comportamiento se presentó después de que el indicador de pobreza se redujera de más de 75% a principios de los setenta a 52% en 1995.

Existen otros indicadores de pobreza, como los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y de Calidad de Vida (ICV) que capturan elementos más estructurales de este flagelo. De acuerdo con el NBI un hogar se encuentra en condiciones dignas (no es pobre) si tiene una vivienda adecuada, acceso al sistema educativo, no vive en condiciones de hacinamiento y tiene ingresos suficientes y acceso a puestos de trabajo. En contraste con la línea de pobreza, este indicador muestra una disminución importante en las dos últimas décadas. Las personas con necesidades básicas insatisfechas pasaron de representar un 70.5% de la población total en 1978 (21 millones) a un 23% (9.8 millones) en 2000. Así mismo, durante

29 Ver Urrutia (1976), Londoño (1995) y Santa María (2001).

30 Esta medida de pobreza se conoce como "línea de pobreza".

los últimos diez años la pobreza por NBI ha mantenido su dinámica hacia la baja, al pasar de un 37.2% (13 millones) en 1993 a 23% en 2000.

El ICV, además de los aspectos incluidos en el NBI, capta otros elementos que reflejan el potencial actual y futuro de las personas para desarrollar sus capacidades. Integra variables de acceso a bienes físicos (características de la vivienda y acceso a los servicios públicos domiciliarios); variables que miden el capital humano, el equipamiento del hogar y la afiliación a la seguridad social. El ICV no se limita a determinar si una persona es o no pobre, sino también dice qué tan pobre es, ordenando a las personas de 1 a 100, de acuerdo con su calidad de vida. Dentro de este ordenamiento, 1 es el nivel de vida más bajo y 100 el más alto. La calidad de vida de los colombianos ha mejorado según este indicador. El índice pasó de 65 en 1985 a 75.7 en 2000, con lo cual la pobreza estructural habría decrecido, incluso durante la recesión.

La explicación de esta evidencia, aparentemente contradictoria, no es sencilla. Se pueden identificar varios elementos que contribuyeron al deterioro de la distribución del ingreso y de las condiciones de pobreza coyunturales (medidas por ingreso), y a la desaceleración en el ritmo de reducción de los niveles de pobreza estructural medidos por NBI e ICV.

Como se vio, el deterioro de los indicadores de distribución del ingreso y pobreza medida por ingresos empezó en 1995. La primera pregunta que surge es ¿qué diferencia este último período (1995-2000) de los anteriores? Existen tres elementos que claramente distinguen este período de los anteriores: la recesión económica (es decir, la parte baja del ciclo), el escalamiento del conflicto armado y la profundización de la descentralización administrativa.

Como ya se dijo, la pobreza medida por ingresos es muy sensible al ciclo económico (Gráfico 10). La recesión afecta los ingresos familiares a través de dos canales: un menor crecimiento del ingreso nacional y el desempleo, tal como se muestra en el Gráfico 11³¹. Estos dos efectos trabajan en la dirección de reducir los ingresos familiares, aumentando, por lo tanto, la pobreza.

31 También tiende a incrementar la informalidad, que generalmente se caracteriza por remuneraciones más bajas. Este fenómeno se estudiará más adelante.

32 Se ordenan los hogares de menor a mayor ingreso y se dividen en diez grupos iguales en tamaño. Cada uno de estos grupos corresponde a un decil, siendo el decil 1 el más pobre, y el diez el más rico

Crecimiento y evolución de la pobreza

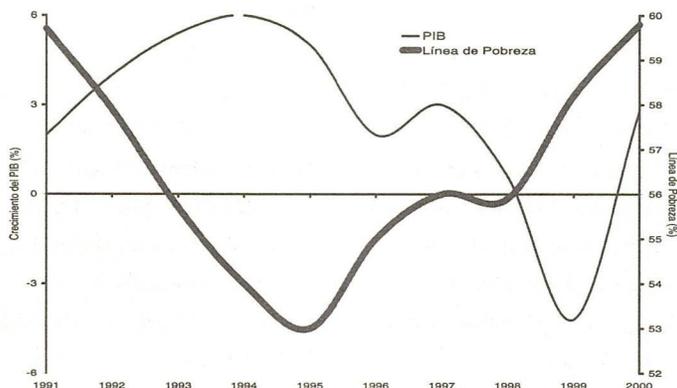


Gráfico 10

Fuente: DANE, cálculos DNP-DDS

Crecimiento del PIB y desempleo

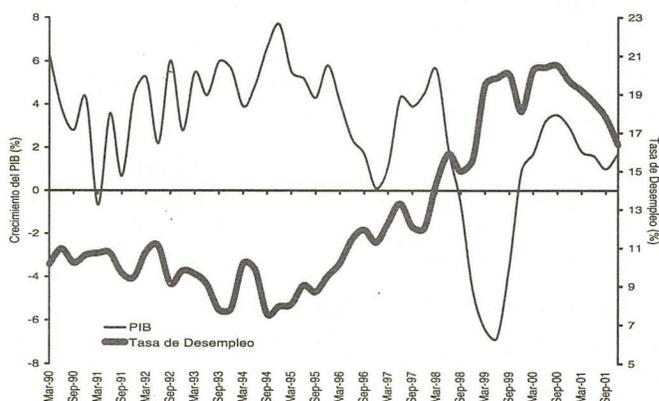


Gráfico 11

Fuente: DANE, cálculos DNP-DDS

Pero el ciclo también tiene importantes efectos redistributivos. El Cuadro 3 muestra el cambio del ingreso promedio de cada decil de la distribución del ingreso familiar en el período 1995-1999³². La información contenida allí nos permite concluir que los más golpeados por la recesión en términos de reducción de ingresos han sido los más pobres. Mientras que los ingresos promedio de toda la población cayeron 3.2% entre 1995 y 1999, en los hogares pertenecientes al decil más bajo se observó una disminución de 15%. Adicionalmente, el ingreso cayó en los deciles 1 a 6, mientras que en los cuatro deciles superiores el ingreso creció.

Adicionalmente, los pobres se ven más severamente afectados que otros grupos poblacionales en otros aspectos. La tasa de desempleo urbano creció a su nivel más alto en la historia reciente (21%), al mismo tiempo que la población del quintil de más bajos ingresos enfrentó tasas de desempleo superiores al 40%. Este incremento en el desempleo creó un círculo vicioso de reducción en el ingreso de los hogares, mayor participación laboral, mayor desempleo e informalidad. Por otra parte, la recesión forzó a un número importante de niños y jóvenes a retirarse del sistema educativo, especialmente en los estratos bajos, generando pérdidas de capital humano precisamente en los grupos que más necesitan acumularlo. También se redujo la afiliación al sistema de seguridad social en salud, principalmente por el aumento del desempleo.

Ingreso per cápita por decil

Pesos constantes de 1999

AÑO	1995	1999	VARIACIÓN %
TOTAL	\$ 281.318	\$ 281.318	-3.2
DECIL 1	\$ 31.139	\$ 31.571	-15.0
DECIL 2	\$ 65.954	\$ 65.954	-4.7
DECIL 3	\$ 93.489	\$ 90.542	-3.2
DECIL 4	\$ 118.689	\$ 115.829	-2.4
DECIL 5	\$ 146.371	\$ 144.171	-1.5
DECIL 6	\$ 179.844	\$ 179.604	-0.1
DECIL 7	\$ 225.113	\$ 226.015	0.4
DECIL 8	\$ 294.371	\$ 301.243	2.3
DECIL 9	\$ 422.615	\$ 454.595	7.6
DECIL 10	\$ 1.320.327	\$ 1.320.589	0.2

Cuadro 3

El crecimiento del desempleo, con sus efectos negativos sobre los indicadores de calidad de vida, es el resultado de la recesión. Sin embargo, aplicando instrumentos adecuados, hubiera podido moderarse. En los mercados que conforman un sistema económico es natural observar cómo en los períodos bajos del ciclo y de reducción de la demanda, los precios se ajustan hacia abajo para poder vender el bien ofrecido. Esa capacidad de ajuste de los precios hace viables y sostenibles a los mercados, al tiempo que aumenta el bienestar de la población y permite conservar el empleo de muchos trabajadores.

Sin embargo, en la reciente recesión, el mercado laboral colombiano no se ajustó bajando o moderando el crecimiento de los salarios. Por el contrario, la evidencia

muestra un incremento sostenido en los salarios reales (Gráfico 12). Detrás de esa incapacidad del mercado laboral para autorregular los efectos adversos de la recesión están, principalmente, dos factores. El primero tiene que ver con la poca flexibilidad de los salarios, fruto de una legislación demasiado rígida. El segundo factor es la existencia de una serie de sobre costos salariales que en la actualidad alcanzan un 53% del salario básico, así como la imposibilidad de adoptar figuras que favorezcan la adaptabilidad de la oferta y demanda de trabajo a situaciones cambiantes.

Evolución del salario real y el desempleo

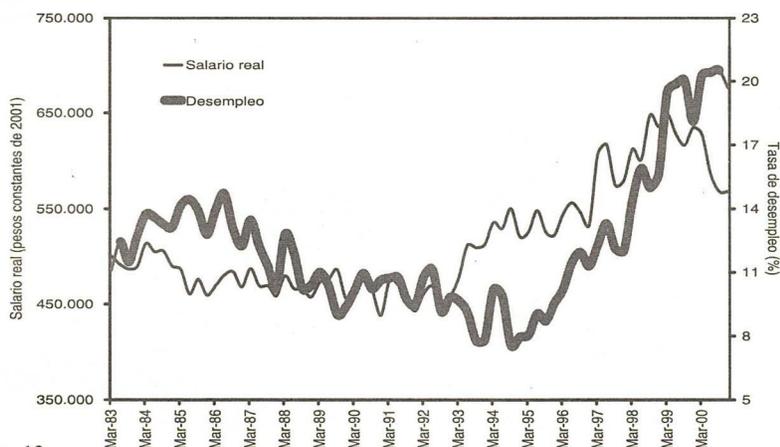


Gráfico 12

Fuente: DANE, ENH. Cálculos DNP-DDS

Esta situación llevó a las empresas a despedir trabajadores. Sin embargo, los mercados tienen otros mecanismos para autorregularse: eludiendo las normas vigentes, lo que indica que la racionalidad económica superó la aplicación de la norma. En el sector informal los salarios se ajustaron hacia abajo, permitiendo que la creación de empleo no perdiera su dinámica, mientras que en el sector formal los salarios continuaron su escalada y el ajuste se llevó a cabo despidiendo personal (ver Gráfico 13). En el fondo, estas medidas están protegiendo a un “club” de empleados formales que se resisten a permitir que el ajuste del mercado laboral se dé por una vía diferente a la del desempleo.

El reciente período recesivo de la economía también tuvo un efecto negativo sobre el funcionamiento de tres componentes clave de la política social, que afectan tanto las condiciones de vida presentes de la población como sus posibilidades de

Evolución del empleo y del salario real

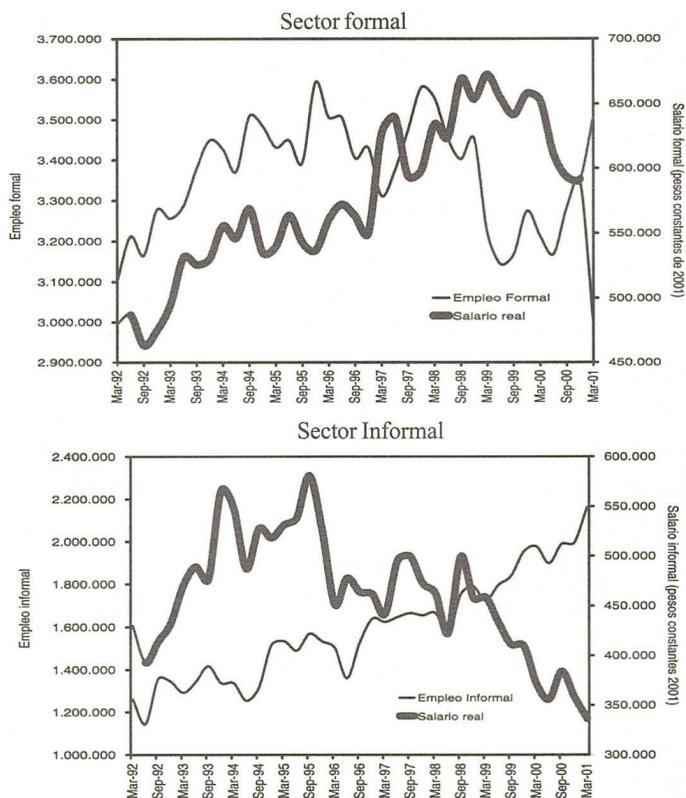


Gráfico 13

Fuente: DANE, ENH. Cálculos DNP-DDS

generar ingresos suficientes en el futuro. Estos componentes son el sistema de salud, el sistema pensional y las políticas de asistencia social a los grupos más vulnerables.

Como se dijo en la sección V, el financiamiento de los sistemas de salud y pensiones depende en gran medida de contribuciones hechas por la población empleada. El incremento del desempleo afectó de manera importante sus ingresos. Estos desbalances financieros en sistemas cruciales tienen dos efectos muy importantes. Primero, impactan negativamente la distribución del ingreso y la calidad de vida de la población, tanto en el presente como a futuro; y segundo, contribuyen a acrecentar el desequilibrio de las finanzas públicas.

En suma, y este es el mensaje central de la discusión sobre distribución del ingreso y pobreza, el deterioro de los indicadores de calidad de vida está determinado

fundamentalmente por el ciclo económico. Este, a su vez, se originó en gran medida por el mal manejo de las finanzas del Estado, reflejado en crecientes déficit fiscales desde 1995 hasta 1998, agravados por el enorme pasivo pensional sin financiar a cargo de la Nación. Los choques externos contribuyeron también a que la superación de la recesión se dificultara. En efecto, el déficit fiscal creciente y persistente le restó espacio a la actividad privada, encareció el costo de los recursos para financiar inversión y redujo el ahorro de la economía. El resultado fue una reducción drástica de la inversión privada y la consecuente caída de la actividad económica (Gráfico 14). La caída en la inversión privada, a través de la menor generación de empleo, tuvo un fuerte impacto negativo sobre el ingreso de los hogares (Gráfico 15)³³.

Adicionalmente, la intensificación del conflicto armado también ha contribuido a empeorar los indicadores de calidad de vida. Fuera de los canales obvios por los que este efecto se presenta (muertes y secuestros), existen otras maneras a través de las cuales el conflicto afecta el funcionamiento de la economía. Estos incluyen la destrucción de la infraestructura productiva pública y privada, y las mayores exigencias de gasto público para financiar la defensa de las instituciones.

Inversión privada y PIB Crecimientos anuales (%)

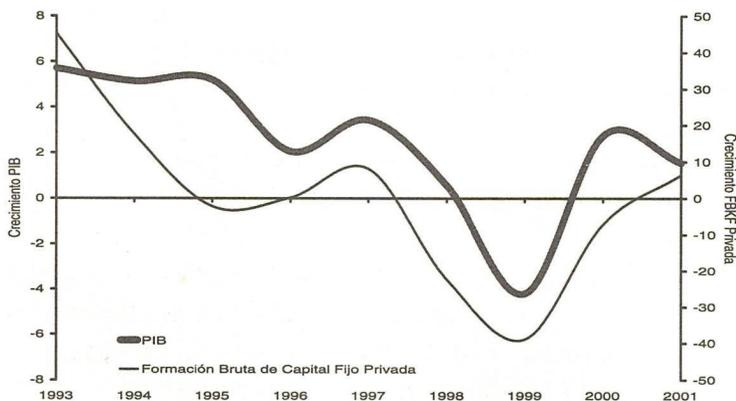


Gráfico 14

³³ Por otra parte, el creciente endeudamiento que implica una situación de déficit sostenida, se traduce en menores recursos disponibles para financiar programas de inversión social, magnificando el efecto negativo del mal manejo de las finanzas públicas sobre la calidad de vida de la población.

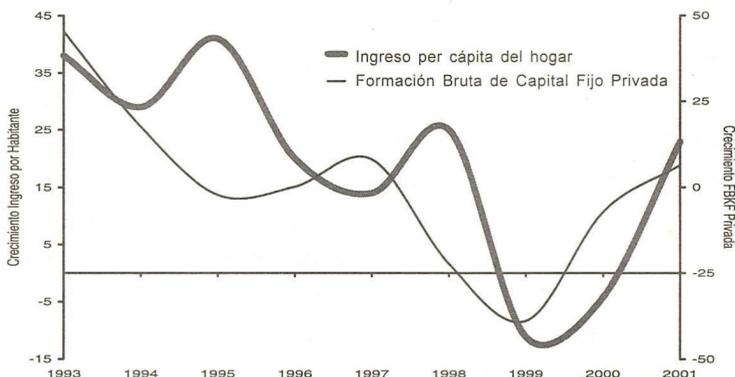


Gráfico 15
Fuente: DANE, cálculos DNP-DEE

Pero sin duda el canal más importante es la incertidumbre generada por el conflicto (en términos de rentabilidad, costos de producción y reglas del juego) y su efecto sobre las decisiones de inversión privada³⁴. Los agentes, al no tener claridad sobre la rentabilidad de sus inversiones y sobre su seguridad y la de sus empleados, prefieren posponer o trasladar su inversión. La magnitud de este problema puede observarse en el Gráfico 16 que muestra la evolución en los últimos años de la percepción de los empresarios sobre la inseguridad como un problema para invertir.

Percepción de la inseguridad

% de empresarios que consideraron la inseguridad como un problema en su producción

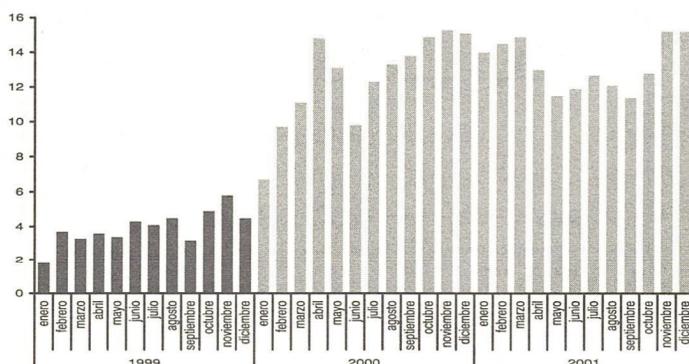


Gráfico 16
Fuente: EOIC-ANDI

³⁴ Para un tratamiento detallado de este tema ver, por ejemplo, Echeverry, Salazar y Navas (2001).

En este punto es necesario anotar que el cambio estructural en las fuentes de financiamiento del Estado en el Mundo Pasivo, sumado a las importantes obligaciones en materia de gasto público que implica la nueva Constitución, impusieron una mayor disciplina fiscal en Colombia. Una de las consecuencias de esta disciplina es reducir la vulnerabilidad de la economía a los choques externos. Las restricciones fiscales del Mundo Pasivo tienen importantes consecuencias sobre la financiación del conflicto armado. Las limitaciones en términos de ingresos adicionales para financiar un mayor volumen de gasto hace que las mayores erogaciones derivadas de un conflicto armado de más intensidad puedan volver a comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas hacia el futuro.

En cuanto al tercer elemento mencionado, la descentralización, se pueden identificar dos elementos relacionados con ella que han afectado negativamente los indicadores de calidad de vida, sin tratar de desvirtuar lo valioso de este proceso. En primer lugar, tenemos un efecto sobre las finanzas públicas, tanto por la presión sobre el balance de la Nación como por el fenómeno de pereza fiscal. En segundo lugar, su reglamentación no era clara en términos de competencias para cada entidad territorial y fue laxa en lo que tiene que ver con los costos asociados con la prestación de servicios sociales, especialmente salud y educación. Adicionalmente, no se hizo una reorganización inicial de los recursos físicos, humanos e institucionales (tanto sectoriales como regionales), lo que condujo a asignaciones presupuestales inequitativas entre regiones de los recursos de participaciones.

Las consecuencias de este problema empezaron a presentarse rápidamente: a. mayor presión sobre las finanzas de la Nación para cubrir costos crecientes de los servicios sociales y para sufragar también gastos en regiones afectadas negativamente por la inequidad; y b. pobre desempeño en términos de cobertura y calidad de los servicios de educación y salud. Por lo tanto, las consecuencias sobre los indicadores de equidad se dan por las dos vías que se han analizado a lo largo del capítulo: a través del canal indirecto del desbalance fiscal y a través de la reducción de la calidad de vida presente de los individuos.

Ante este panorama, el actual Gobierno emprendió políticas y reformas normativas en varios de los aspectos que se han discutido, fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población. Se reformó la Constitución Política (Acto Legislativo 01 de 2001) con el fin de desligar las participaciones territoriales de los ingresos de la Nación. Complementariamente, se modificó la Ley 60 de 1993 que regula la descentralización en lo que tiene que ver con competencias y recursos para la

prestación de los servicios sociales básicos. La reforma (Ley 715 de 2001) separó las competencias de los diferentes niveles de gobierno, le puso un tope transitorio al crecimiento de los costos asociados con la prestación de los servicios y sentó las bases para una reorganización profunda de estos sectores. Esta reforma cambió la manera de distribuir los recursos hacia las regiones, pasando de un sistema de pago de nómina, donde ella esté situada, a uno de población atendida.

Dado que los períodos recesivos de la economía afectan desproporcionadamente a la población más pobre, y teniendo en cuenta que la severidad del ciclo se ha profundizado, un punto fundamental objeto de reforma tenía que ser la asistencia social a los grupos más vulnerables de la población. Se evidenció la necesidad de diseñar un mecanismo permanente para mitigar y contribuir a la superación de los riesgos asociados con las recesiones económicas, dirigido a esos grupos. El Gobierno Nacional diseñó, consiguió la financiación (\$1.1 billones en tres años) y está ejecutando tres programas de atención a esos grupos, dentro de la RAS. Los programas ofrecen empleo temporal a adultos de hogares pobres en proyectos de infraestructura; otorgan subsidios a los hogares, condicionados a metas de nutrición, cuidados en salud y asistencia escolar de los niños del hogar; y ofrecen capacitación en algún oficio (incluyendo práctica laboral y subsidios monetarios para alimentación) a jóvenes desempleados de las áreas urbanas.

Basado en esta experiencia, se ha presentado un proyecto de Ley al Congreso de La República creando la Red de Protección Social permanente, que dotará al Estado colombiano de los instrumentos financieros e institucionales para que en futuras recesiones la asistencia social llegue de manera oportuna y eficaz a los grupos más pobres, al mismo tiempo que rediseña la institucionalidad de la política social para hacerla más eficiente. El principal instrumento es un Fondo de Protección Social, que actúa como un disparador automático, que aumenta el gasto gubernamental en programas específicos como los mencionados en el párrafo anterior durante la fase recesiva, y lo reducen cuando llega la recuperación. En períodos de auge el Fondo acumula recursos derivados de la mayor disponibilidad de ingresos.

A manera de conclusión, la evidencia presentada en esta sección muestra que la escogencia de un modelo de desarrollo particular *no fue* lo que marcó el deterioro de los indicadores de equidad y de calidad de vida. Más bien, es evidente que decisiones de política específicas fueron su principal determinante. Por ejemplo, el deseo de proteger a ciertos grupos de la población otorgándoles privilegios (población empleada, trabajadores públicos, grupos de pensionados). La evidencia

muestra que el ciclo económico, en gran parte determinado por la evolución negativa de las finanzas públicas, por el conflicto armado y por los choques externos, es el mayor responsable del deterioro de la desigualdad y el aumento de la pobreza.

VII. CONCLUSIÓN

A lo largo de la década de los noventa se adoptaron en Colombia una serie de reformas constitucionales, legales, de regulación de servicios públicos domiciliarios, de concesión de proyectos de infraestructura, venta de empresas públicas y modernización del funcionamiento del Estado. La concepción que inspiró estas reformas era permitir un funcionamiento más fluido de las transacciones económicas, que las alejara de las prácticas intervencionistas del pasado, las cuales habían condenado al país a una deficiente prestación de servicios sociales básicos y a una tasa de crecimiento de largo plazo insuficiente para un país del nivel de desarrollo de Colombia.

En varios países, como Colombia, Argentina y Polonia, estas reformas estuvieron asociadas con un salto en la tasa de crecimiento, una disminución en la tasa de desempleo, un mayor flujo de inversión extranjera y un aumento en las exportaciones. No obstante, a partir de 1996 dejaron de observarse esos resultados positivos y la tendencia se revirtió. Esta sucesión de hechos plantea un interrogante.

La forma de resolverlo es reconocer otras cosas que sucedieron simultáneamente con la adopción de las políticas mencionadas. El efecto positivo que debía tener la adopción de las reformas se vio compensado por el efecto de varios fenómenos observados desde 1995.

En primer lugar, seis crisis internacionales ocurridas entre 1995 y 2002 desatadas por situaciones propias de un país o región determinados (México, Rusia, Brasil, Sudeste Asiático, Turquía y Argentina), se propagan en mayor o menor medida a las demás economías emergentes. Los mecanismos de propagación se volvieron más rápidos y poderosos. En efecto, los capitales de corto plazo abandonan un país en cuestión de horas o días, grandes inversiones directas se posponen por espacio de años ante un aumento en la incertidumbre, y los “fondos buitres” (*vulture funds*) se institucionalizan como los sepultureros de una economía débil.

La vulnerabilidad de la economía colombiana y de las economías latinoamericanas tradicionalmente dependía de las fluctuaciones de los precios de las exportaciones

e importaciones, compuestas en su mayoría por recursos naturales, materias primas y productos agropecuarios. Por espacio de un siglo la volatilidad de los precios del café y el petróleo se tradujo en costosas fluctuaciones de la producción, el empleo, las tasas de interés y el tipo de cambio en las economías del área. Sin embargo, desde la década pasada se observa una nueva vulnerabilidad, fruto de los rápidos movimientos de los factores de producción (el capital y el trabajo), de tal forma que ya no es sólo la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino su cuenta de capital, y los flujos de personas, los que castigan un manejo económico desacertado.

En segundo lugar, el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia también actuó al final de los noventa como un fuerte retardador del crecimiento. Si bien hay evidencia acerca de que el conflicto no había afectado sensiblemente a la economía en las últimas dos décadas, desde mediados de los noventa se hicieron más dramáticas sus manifestaciones en la forma de corrupción, secuestro, destrucción de la infraestructura e intimidación de la población más educada y del capital.

Por último, en el caso colombiano, la respuesta al interrogante se encuentra, en buena parte, en la indisciplina fiscal que imperó a lo largo de los noventa, cuyas manifestaciones más nocivas en términos de déficit crecientes se sintieron desde 1996. Ya para 1999, el descontrol fiscal había sumido en recesión a la economía, y había afectado la credibilidad de la política macroeconómica.

La aparente ineffectividad de las reformas se debe a la acción simultánea de estos tres tipos de fenómenos: sucesivos choques internacionales, intensificación del conflicto interno y descontrol fiscal. Se debe recalcar que el nuevo marco del manejo macroeconómico le daba preeminencia a la inflación frente al desempleo en el orden de prioridades del Banco Emisor. Tal como se expuso, ello implicaba la aparición de un ciclo más marcado, sin que se hubiesen puesto en práctica mecanismos de mitigación para los menos favorecidos. La consecuencia social fue palpable: desempleo, aumento en los índices de pobreza y empeoramiento de la distribución de ingreso.

Las medidas de política económica y social adoptadas se centraron en tres frentes de acción: promoción del crecimiento, suavizamiento del ciclo y redistribución del ingreso. La hipótesis que se ha defendido a lo largo de este documento es que las particularidades de cada una de ellas hacen necesario un diseño y aplicación específicos, que respeten los rasgos institucionales de cada economía.

Crecimiento tendencial. No es usual que se mencione a la política fiscal dentro de los determinantes del crecimiento tendencial. Es más frecuente utilizarla como herramienta contracíclica. En el texto se han señalado las dificultades para usar este instrumento de la política anticíclica, en particular en presencia de un déficit público persistente, y de componentes inflexibles y peligrosamente dinámicos de gasto, como las pensiones.

No obstante, hay una importante función de la política fiscal para afectar el crecimiento tendencial: la mayor eficacia y eficiencia del gasto en educación, salud e infraestructura tiene un efecto directo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo. El Gobierno adelantó una serie de reformas estructurales en el campo de las finanzas públicas nacionales y territoriales, orientadas a mejorar el impacto del gasto público social, de infraestructura y de vivienda.

Con respecto al sector privado se adoptaron medidas para atraer la inversión extranjera directa, mejorar la competitividad, recuperar el atraso cambiario y promover la capacitación de la fuerza de trabajo y el desarrollo de la innovación científica y tecnológica. Naturalmente, las limitaciones fiscales impidieron un impulso más decidido a algunas de estas iniciativas.

Política anticíclica. Un problema de la política de corto plazo fue el limitado espacio para el uso de herramientas fiscales. Aún más, fue necesario adoptar reformas tributarias cuyo impacto inmediato sobre la demanda fue negativo, pero que constituían la vía más responsable para el saneamiento de largo plazo. Estas circunstancias le dejaban buena parte de la tarea de la política de estabilización al Banco Emisor. La preferencia revelada por la institución a lo largo de los últimos seis años es mezclada. Cuando durante 1997 usó herramientas monetarias para promover una reactivación de la actividad real, contribuyó a un ataque cambiario bastante nocivo para la estabilidad macroeconómica.

Ahora bien, cuando logró consolidar una inflación de un dígito, ha sido tímido en el uso de las herramientas a su disposición para actuar sobre el ciclo. La explicación puede radicar en las amargas lecciones aprendidas durante 1997, 1998 y 1999. No obstante, se ha defendido en este documento que la política monetaria posee elementos que le otorgan una responsabilidad en el corto plazo y que son explotados en economías que se precian de tener los bancos centrales más independientes. Estas son: su flexibilidad en el corto plazo, el hecho de que los errores pueden ser corregidos rápidamente, de no crear institucionalidad y estar menos sujeta al

cabildeo. Estos elementos de una nueva actitud del Emisor frente al ciclo se deben adelantar respetando la institucionalidad existente que garantiza la independencia de su Junta Directiva.

Política redistributiva. Colombia es líder actual en América Latina en el monto del gasto dedicado a fines sociales como educación, salud, agua potable, vivienda de interés social y apoyo a la población vulnerable. No obstante, la eficacia del gasto aún es insuficiente en términos de cobertura y calidad. Las reformas de las leyes de educación, salud y vivienda buscaron subsanar estas deficiencias y mejorar el uso de los cuantiosos recursos dedicados a la inversión social. Se debe avanzar en que la administración de estos recursos sea eficiente y sujeta a rendición de cuentas. En efecto, se debe erradicar la práctica de usar el gasto social para asignar rentas a jugadores políticos y económicos de los sectores mencionados.

Otro elemento clave de la política social fue la puesta en marcha de la Red de Apoyo Social, que le permite al gobierno acudir con programas sociales bien diseñados en ayuda de los sectores sociales más vulnerables. Hacia delante, se ha propuesto la implantación de un mecanismo automático en el cual se active un componente anticíclico de la RAS. Esta iniciativa se debe convertir en ley durante la legislatura que termina en junio de 2002.

La discusión de los principales problemas que aquejan a la economía colombiana debe adelantarse con base en estas tres temáticas: el crecimiento de largo plazo, el ciclo de corto plazo y las políticas redistributivas. En Colombia hay una corriente de pensamiento que atribuye los problemas de finales de los noventa a un pretendido “modelo de desarrollo”. Consideramos que el concepto de modelo de desarrollo es inapropiado como herramienta de análisis. Primero, porque significa algo diferente para cada analista. Y segundo, porque no describe un conjunto coherente de fenómenos que permitan adelantar una discusión informada sobre los problemas relevantes de una economía.

BIBLIOGRAFÍA

Barro, Robert J. and David B. Gordon (1983): "Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics* 12: 101-121.

Echeverry, Juan Carlos, Natalia Salazar y Verónica Navas (2001): "¿Nos parecemos al resto del mundo? El Conflicto Colombiano en el contexto internacional", *Archivos de Economía* 143, DNP. Bogotá D.C. (Febrero) de 2001.

Fischer, Stanley (1993): "The role of macroeconomic factors on growth", *Journal of Monetary Economics* 32 (Diciembre): 485-512.

Kydland, Finn E. y Edward C. Prescott (1977): "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy* 85 (3): 473-491.

Londoño, Juan Luis (1995). *Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico: Colombia en el Siglo XX*. Tercer Mundo Editores. Bogotá DC, Colombia.

SantaMaría, Mauricio (2001): "Trade, Technology, Skill and Income Inequality in Colombia", *Planeación y Desarrollo*. DNP. Bogotá DC, Colombia. Junio.

Urrutia, Miguel. (1976). *Income Distribution in Colombia*. Yale University Press. New Haven, CT.

AUTORES DEL LIBRO

Raúl Alameda Ospina, economista, escritor, gestor y secretario perpetuo de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Egresado de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional. Su extensa obra escrita y publicada sobre la economía colombiana se presenta en libros, ensayos y artículos de prensa. Columnista del periódico La República. Conferencista destacado en temas de interés nacional. Miembro de la Academia Colombiana de la Lengua y autoridad en materia de la incorporación al idioma español de términos económicos de origen extranjero y de usanza universal.

Alejandro Power, economista chileno, fue Director en Colombia de la CEPAL a comienzos de los años 80 y delegado de esa institución en varios países del Continente. Durante las dos décadas protagonistas de la CEPAL en América Latina años 60 y 70, fue uno de sus representantes diplomáticos, ensayistas y conferencistas. Su labor en Colombia fue sobresaliente. Actualmente vive en Málaga, España.

Alberto Lleras Camargo, fue Presidente de la República; un excelente directivo continental al ser electo Secretario General de la Organización de Estados Americanos OEA. Le correspondió liderar el proceso de introducción de la planeación como elemento central de la acción del estado, así como establecer las reglas de juego bipartidistas para el ejercicio del gobierno. Su época fue la de la “alianza para el progreso” con la cual se construyó la infraestructura habitacional de las grandes ciudades para albergar a los desalojados de la violencia anterior. Impulsó procesos agrarios de Colonización dirigida en zonas de reserva, entre ellas, el Sarare, el Arian y el Caquetá.

Abdón Espinosa Valderrama, doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Doctor Honoris Causa de la Universidad Industrial de Santander y de la Universidad “Simón Bolívar” de Barranquilla, Secretario Privado de la Presidencia de la República en la primera Administración del Presidente Alberto Lleras (1945-1946), Gerente –Fundador de la Revista Semana en Bogotá, – Subdirector de El Tiempo, Director encargado y Gerente del mismo Diario del 15 de Mayo de 1948 a Julio de 1966. Representante a la Cámara por el Dpto.

de Santander en el período 1960-1962, Concejal de Bogotá en el período de 1974-1976, Ministro de Hacienda y Crédito Público de 1966 a 1970 y de Diciembre de 1976 a Octubre de 1977, Presidente de la Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo 1968, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en España de Noviembre de 1978 a Junio de 1981 y en Kuwait con el carácter de Embajador no residente allá. Actualmente Columnista de “El Tiempo”.

Jorge Valencia Jaramillo, economista antioqueño, fue ministro de Desarrollo, Presidente de la Sociedad Colombiana de Economistas. Es Director-Fundador de la Revista Pluma. Uno de los autores de la política integracionista entre los países andinos. Autor de textos sobre la Integración Andina y el desarrollo regional del país. Para él la Integración es una perspectiva sólida de los países vecinos con elementos comunes. Es experto en literatura colombiana. Poeta.

Homero Cuevas, economista, profesor de las Universidades Nacional y Externado de Colombia. Tratadista de temas económicos con importantes aportes en materia de Teoría Económica. Ha publicado varios libros que son textos de estudio en las facultades de economía. Se desempeñó como asistente del profesor Lauchlin Curie y en tal condición hizo aportes claves a la planeación del país. Su aporte en este libro es la precisión teórica del Plan de las Cuatro Estrategias en los anclajes del modelo de desarrollo acelerado.

Luis Bernardo Flórez Enciso, economista y profesor de la Universidad Nacional. Ha sido Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Presidente de ECOPETROL y Codirector del Banco de la República. Posee obras de economía que son libros de estudio y de consulta en los medios académicos, en razón a la perspicacia de sus reflexiones, como las que presenta en este libro, al analizar las teorías en los comienzos de la era neoliberal.

Jesús Antonio Bejarano, economista de la Universidad Nacional, es sin duda el más prolífico de los autores de economía colombiana de la generación de los años 60 y 70. Toda su obra escrita que empieza con la historia económica y los autores colombianos, es estudiada en las facultades de economía y de ciencias sociales. Fue Asesor Presidencial del Plan Nacional de Rehabilitación PNR, Director del PNR, Embajador en Guatemala y Presidente de la Sociedad Colombiana de Agricultores. Fue asesinado y con este libro se le rinde un homenaje.

Augusto Ramírez Ramírez, economista de la Universidad de los Andes y Máster en Administración de Empresas Ipsosa, Turín, Italia. Profesor en importantes universidades privadas en las asignaturas coyuntura económica, desarrollo económico, economía colombiana, comercio exterior y finanzas públicas. Columnista de la revista Anda. Publicó “El esfuerzo de Cambiar” y en coautoría “Alfonso López Michelsen. Instantes de una vida”. Se ha desempeñado como Presidente de Caracol Radio, Gerente del Idema y de Corabastos, Gerente de Programar TV. Fue becario de Eisenhower Exchange.

Diego Fernando Otero Prada, ingeniero electricista de la Universidad de los Andes en 1966, Master en Ciencias Económicas y candidato a doctorado en economía de la Universidad de Pennsylvania en 1976, de Estados Unidos. Fue Jefe de la Unidad de Infraestructura y Subjefe del Departamento Nacional de Planeación de 1978 a 1982; Director del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica-Icel, de 1986 a 1990; Viceministro de Minas y Energía en 1994 y 1995. Ha sido consultor privado y profesor universitario y autor de numerosos artículos y coautor de libros sobre economía y energía.

Édgar Gutiérrez Castro, egresado de London Schools and Economics con Máster en Harvard en Administración Pública y Economía. Jefe del DNP en los Gobiernos de Lleras Camargo 1959-62 y de Lleras Restrepo 1966-70. Ministro de Hacienda 1982-84. Fue Miembro de la Junta Directiva del Banco Mundial. Presidente de Banacol (Comercializadora de banano). Se desempeña como consultor y asesor internacional.

María Mercedes Cuéllar, economista de la Universidad de los Andes Máster en Desarrollo Económico de la Universidad de Boston. Becaria de la Fundación Fullbrighth. Fue Vice-Ministra de Hacienda, Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Ministra de Desarrollo y Directora del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda Icavi. Ha sido editora de la revista Estrategia Económica y Financiera y Gerente de la revista Coyuntura Económica. Ha publicado “Colombia: Un proyecto inconcluso. Valores, Instituciones y Capital Social”, “Plan de Desarrollo del Gobierno de Virgilio Barco: Plan de Economía Social”. Es conocida articulista sobre temas económicos, financieros y políticos en los principales medios escritos del país.

Rudolf Hommes, B. Sc. Industrial Management, California State University, MBA California State University, Sacramento y Ph.D. Administración de la

Universidad de Massachusetts. Ha sido Editor de la revista *Estrategia*, Asesor de la Junta Monetaria, Ministro de Hacienda, Profesor y Rector de la Universidad de los Andes. Entre sus publicaciones tenemos “La apertura y las reformas económicas”, *Colombia Social Security Reforms*”, “El proyecto de gobierno y su evolución durante la Constituyente”, *Conflicts and Dilems of Decentralization*”, *Budget Institutions in Colombia*”. Es columnista del periodico *El Tiempo*.

Mauricio Cárdenas Santa María, economista y magíster de la Universidad de Los Andes, PH. D en economía de la Universidad de California, Berkeley. Fue Director de Fedesarrollo, profesor de economía internacional y de macroeconomía en la U. de los Andes, Gerente de la Empresa de Energía de Bogotá, Ministro de Desarrollo, Ministro de Transporte y Director del DNP. Es el actual Presidente de la Titularizadora Colombia. Es autor de varias obras individuales y en coautoría con importantes tratadistas internacionales sobre la tributación y la tasa de cambio en Colombia, problemas económicos y la desigualdad en América Latina. Fue considerado como uno de los nuevos líderes del Tercer Milenio (*Revista Times* 1999) y orador invitado para la ceremonia de graduación del año 2000 de la Universidad de Berkeley.

Ernesto Samper Pizano, economista y abogado de la Universidad Javeriana. Fue Director de Anif, Ministro de Desarrollo Económico, Embajador de España y Presidente de la República de Colombia 1994-1998. Ha sido profesor en distintas universidades del país y conferencista invitado en diversos centros de estudio e investigación del mundo. Cursó estudios avanzados en Economía y en Ciencia Política en la Universidad de Harvard. Es un preocupado estudioso a fondo de la economía colombiana.

Alberto Baquero Nariño, es economista de la Universidad Nacional. Estudió Planificación económica y social en la Universidades de Sarajevo y Belgrado. Fue directivo administrativo, financiero y académico de la ETB y de la Contraloría General de la República, de la UN. Fue Jefe de Redacción de *Economía Colombiana*, Rector de Unillanos, Director del Plan de Desarrollo de la Orinoquia, Asesor del Programa de Electrificación de Casanare, Secretario de Planeación del Departamento de Arauca y coordinador del Plan de Desarrollo del Guaviare (Unión Europea-ESAP).

Bernardo García Guerrero, economista de la Universidad de Lovaina, con especializaciones en economía en la Universidad de París. Dirigió el Departamento de Economía de la UN y grupos especializados en Balanza de Pagos en el DANE y en el DNP. Fue codirector de Editorial Oveja Negra y Director de la Revista “Alternativa”. Profesor de Desarrollo Económico y de Ciclos Económicos. Escribió el Anticurrye. Dirigió el Instituto de Investigaciones de la Orinoquia. Fue subdirector del IDEAM y Consultor del POT del Alto Magdalena. Prepara “La regionalización sistémica”. Dirige seminarios de investigación en diversas universidades.

Jose Antonio Ocampo, obtuvo su doctorado en economía de la Universidad de Yale y fue distinguido con el Premio Nacional de Ciencias “Alejandro Angel Escobar”. Antes de asumir su actual función como Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se desempeñó como Ministro de Hacienda y Crédito Público, Director del Departamento Nacional de Planeación y Ministro de Agricultura. Como académico, ha sido Director de Fedesarrollo, Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y de la Universidad Nacional de Colombia, y Profesor visitante de las Universidades de Yale y Oxford. Es autor de múltiples libros y artículos sobre teoría y política macroeconómica, desarrollo económico, comercio internacional e historia económica.

Andrés Escobar Arango, economista de la Universidad de los Andes, magíster en economía Universidad de los Andes, asesor del gerente Empresa de Energía de Bogotá, asesor del Ministro de Desarrollo Económico, investigador de Fedesarrollo, ganador de la beca Banco de la República para estudios de doctorado en el exterior, magíster en economía, Universidad de New York, candidato al doctorado en economía, Universidad de New York, actualmente director de estudios económicos del Departamento Nacional de Planeación, profesor de cátedra de la Universidad de los Andes en varias oportunidades.

Mauricio Santamaría Salamanca, director de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación. Es economista de la Universidad de los Andes (1990) adelantó sus estudios y obtuvo su título de Doctor en Economía en Georgetown University (2000). Los cargos que ha desempeñado se han enfocado en los temas de la pobreza, la distribución del ingreso, salud, educación, seguridad social y comercio exterior. Incluyen Experto en Pobreza en el Banco Mundial,

Asesor del Director General del DNP en el tema de Pobreza, Jefe de la División de Comercio Exterior del DNP, Asesor de la Consejería de Asuntos Internacionales en la Presidencia de la República, Catedrático de Microeconomía y Econometría en las universidades de Georgetown y de los Andes.

Juan Carlos Echeverry Garzón, economista con énfasis en filosofía de la Universidad de los Andes, Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia entre 2000 y 2002. Fue Subdirector y Jefe de Análisis Macroeconómico de la misma institución (1998-2000). Uno de los artífices del programa de saneamiento fiscal y desarrollo económico del gobierno de Andrés Pastrana y promotor de las reformas estructurales en el Congreso de la República. Ha sido miembro del equipo negociador con el FMI. Con anterioridad se desempeñó como Director de Macroeconomía e Inflación del Banco de la República (1997 - 1998) y como investigador de la misma entidad en distintos períodos desde 1984. Fue consultor del Banco Interamericano de Desarrollo en Washigton en 1993. Posee un ph. D. en Economía de la Universidad de New York, especializado en Teoría Monetaria y Organización Industrial. Así mismo, cuenta con un Diploma en Economía Internacional del Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania, y cursó filosofía en la Universidad Complutence de Madrid.