

Apertura Económica y Equidad Los Retos de Colombia en la década de los años noventa Saúl Pineda Hoyos

"...Aclaré que era colombiano.

Me preguntó de un modo pensativo:

-Qué es ser colombiano?

-No sé -le respondí. Es un acto de fe".

Jorge Luis Borges. Ulrica.

|*El libro de arena* (1975).

Este ensayo tiene dos propósitos esenciales: a) presentar una visión ilustrativa de las tendencias actuales de la economía colombiana, con base en un análisis de la evolución seguida por su estructura productiva, y b) realizar un ejercicio de *prospección y reflexión crítica* alrededor de las decisiones de "ajuste estructural de la economía", que se han venido adoptando desde comienzos de 1990.

Las cuatro secciones en que se ha organizado el presente análisis se orientan a sustentar una tesis central, según la cual la crisis del modelo de desarrollo que orientó la economía colombiana entre la década del cincuenta y la década del ochenta, se hizo evidente en una desaceleración del crecimiento en el curso de los últimos quince años y en un balance poco satisfactorio de los principales indicadores sociales, en el contexto de una crisis política e institucional sin precedentes en la historia del país. En consecuencia, el nuevo modelo de apertura e internacionalización de la economía, si bien resulta, dentro del enfoque que aquí se propone, marco obligado de un nuevo escenario de crecimiento para Colombia, sólo podrá contribuir al desarrollo social y legitimar su viabilidad política, en la medida en que logre articularse con una estrategia global de distribución equitativa del ingreso y, al mismo tiempo, con un auténtico propósito nacional por lograr la democratización de la vida política y social del país, en un marco de pluralismo y tolerancia.

En la primera sección, se hace una recopilación de los trabajos más representativos que ilustran los cambios ocurridos en la estructura productiva entre 1950 y 1990 y su impacto sobre la estructura económica y social. Se destaca la relación observada entre crecimiento de la economía y crecimiento industrial; y se hace un análisis específico de las fuentes tradicionales de crecimiento industrial, concluyendo en la necesidad de promover nuevas fuentes de crecimiento de la industria dadas las limitaciones que manifiesta la *demandas domésticas* como principal factor de expansión.

En la segunda sección se demuestra cómo el manejo de la política macroeconómica durante la década del 80, hizo posible que Colombia afrontara con relativo éxito el difícil trance de la llamada "década perdida", especialmente en materia de estabilización de su economía. No obstante, al finalizar la década el análisis revela la persistencia de *factores estructurales* que se oponen a un desarrollo autosostenido, entre los cuales se encuentran: a) el problema de la deuda externa, que surge como la principal restricción para el financiamiento del desarrollo; b) la persistencia de factores que impiden la profundización de la industrialización y la mayor generación de empleo, y c) la permanencia de altos niveles de "deuda social" en aspectos vitales del desarrollo como los servicios básicos, la educación, la salud y la convivencia política.

En la sección tercera se hace una presentación de las grandes líneas del proceso de "ajuste estructural" que avanza en Colombia y se aborda la discusión sobre el impacto previsible que éste tendrá sobre las principales variables macroeconómicas, según las proyecciones más recientes. En esta dirección, el estudio asume que las decisiones adoptadas en materia de apertura van más allá de las medidas ortodoxas de liberación del comercio, aunque, ciertamente, apuntan más a una estrategia de renovación del crecimiento, antes que a un nuevo modelo de desarrollo económico y social para el país.

Finalmente, en la sección cuarta se señalan las condiciones políticas, económicas y sociales que deben ser de ocurrencia obligada para que la nueva fase iniciada por la economía nacional desde 1990 asuma el carácter de un verdadero modelo de desarrollo de largo plazo para el país y redunde en *beneficio* del bienestar colectivo, a través de una distribución más equitativa de los logros esperados en la nueva estrategia.

I. Evolución de la estructura económica: 1950 - 1990

Las crisis provocadas por los sucesos de los años treinta y posteriormente los impactos generados por la Segunda Guerra Mundial, obligaron a la clase dirigente del país a replantear la estrategia de desarrollo sustentada en el modelo primario-exportador, para adoptar una política deliberada de industrialización como la única alternativa viable de desarrollo. Fue así como, siguiendo una tendencia generalizada en América Latina, la concepción del manejo macroeconómico cambió sustancialmente en Colombia, adoptándose una estrategia que tenía como eje central la *substitución de importaciones* en la mayoría de bienes industriales, y que fue impulsada a fines de los años cuarenta y en la década del cincuenta por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas - CEPAL.

A. 1950 - 1974: Transformación estructural

La década de los años 50 coincide con la maduración de una serie de condiciones que habrían de contribuir a las profundas transformaciones de la estructura productiva nacional en los años subsiguientes:

- a) Una política económica que desde 1944 se orientó especialmente al fomento de las actividades industriales, brindando facilidades para la importación de maquinaria y materias primas;
- b) Una situación favorable de precios externos del café, que prevalecía desde finales de los años cuarenta y, como consecuencia directa, una expansión de la demanda agregada de la cual el sector industrial se vio altamente beneficiado;
- c) El estímulo importante que el creciente proceso de urbanización le imprimió a las actividades terciarias, en las que sobresalían especialmente el comercio y los servicios financieros;
- d) Una mayor integración del mercado nacional que fue el resultado de un esfuerzo inicial de comunicación intrarregional, ya bastante avanzado desde los años veinte, y que respondía a la visión de articular la economía del país en torno a su perfil primario exportador, y

e) Un Estado con mayores instrumentos de acción, tanto para regular la economía en materia fiscal, monetaria y cambiaria, como para atender la función de proveedor de servicios básicos ante una población urbana en constante expansión.

En este contexto, las actividades industriales y de servicios empezaron a adquirir un peso importante en la generación del producto bruto nacional, mientras que el sector agropecuario iniciaba una fase de declinación en su participación.

El cuadro No. 1 permite observar en perspectiva, cómo la industria aumentó paulatinamente su participación en el producto total, pasando del 15% en la década de los años cuarenta, al 23% en la década de los años setenta. En ese mismo período, el sector agropecuario que generaba el 40.5% del producto interno bruto, redujo su contribución a una cuarta parte del producto total¹¹⁸. Por su parte, las actividades terciarias aumentaron su participación en conjunto al pasar de un 38.6% al 49.0% en el mismo período.

El crecimiento continuo de la participación del sector industrial entre los años 1950 y 1974 no tuvo, sin embargo, la misma intensidad en todo el período. El avance del sector manufacturero fue relativamente rápido en las décadas del cuarenta y el cincuenta, continuando el impulso iniciado en los treinta, pero su avance se hizo menos notorio en los años sesenta y setenta¹¹⁹.

Entre 1945/6 y 1955/6 ocurre una fase de modernización industrial precedida por la consolidación de la estrategia sustitutiva, que permitió canalizar mayores recursos de crédito hacia el sector y dio inicio a las inversiones directas del Estado en la industria en un contexto de creciente proteccionismo y bonanza de los precios del café, que hicieron posible un crecimiento dinámico del 9.1 % en promedio durante estos años.

CUADRO 1

COLOMBIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL SEGUN SECTORES DE ACTIVIDAD

(Participación porcentual)

Sector	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
--------	------	------	------	------	------	------	------	------

	1949	1954	1959	1964	1969	1974	1979	1984
	1987	1988						
Agropecuaria 21.5 21.6	40.5	33.6	31.3	28.9	26.6	23.9	23.4	22.5
Minería 4.6 4.5	2.8	3.2	3.2	3.1	3.0	2.3	1.4	1.4
Manufactura 21.2 20.8	14.8	17.4	19.4	20.6	21.1	22.5	22.9	21.4
Construcción 3.9 3.8	3.4	2.8	3.4	2.9	3.2	3.6	3.3	3.6
Comercio 11.6	10.4	9.8	9.0	9.9	10.4	10.4	9.8	9.4
Servicios financieros 6.5 6.8 7.7 6.8	11.6 7.6	3.5	4.0	5.0	5.6			
Transporte	4.9	6.6	6.9	6.9	6.9	7.3	7.9	8.1
Comunicaciones 9.8	0.3	0.4	0.5	0.7	0.8	1.0	1.5	9.9
Electricidad, gas y agua	0.5	0.3	0.4	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
Gobierno 8.5 8.9	6.1	7.3	6.9	7.1	7.0	7.2	7.3	8.2
Serv. profesional 7.0 4.6		7.8	7.6	7.3	7.2	7.3	7.8	7.7
Alquiler vivienda 6.8 6.9	15.5	6.7	6.7	7.3	8.0	7.5	7.0	7.0
Subtotal sector servicios 48.4 49.4	38.6	42.9	42.7	44.5	46.0	47.8	49.1	51.0
Total 100 100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: José Antonio Ocampo para el período 1945-1980; DANE para el período 1980-1988.

Una segunda fase que podríamos denominar de receso en el sector externo y que se caracterizó por una drástica caída en los ingresos por exportaciones cafeteras, entre 1955/6 - 1966/7, hizo descender el crecimiento industrial al 5.3% y obligó a la profundización del proceso de sustitución de importaciones, acentuando el carácter proteccionista de la política arancelaria. Fue éste un período donde, particularmente, la política industrial tuvo un mayor desarrollo: las acciones del Instituto de Fomento Industrial se ampliaron y sus inversiones se multiplicaron; se dio comienzo a una estrategia de promoción a las exportaciones con políticas de estímulo cambiario a los exportadores menores y la creación del Plan Vallejo en 1957 que facultó a los exportadores para traer los insumos necesarios libres de derechos de importación; así mismo, se crearon numerosos incentivos en la reforma tributaria de 1960 para promover el desarrollo de industrias básicas.

Finalmente, en el período 1966/7-1973/4 se presentó una nueva fase de auge industrial, con un crecimiento promedio del 7.9%, facilitado por una política exitosa de la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo para superar la crisis externa, así como el crecimiento del gasto público durante todo el período con su impacto positivo sobre la dinámica de la demanda agregada y la articulación de estas políticas, por primera vez en la historia del país, a un sistema de promoción a las exportaciones con la adopción de un estatuto cambiario (Decreto 444 de 1967), que sin desarticular la estrategia sustitutiva, introdujo un mecanismo de devaluación gradual de la tasa de cambio, para evitar los ajustes abruptos en el sector externo y facilitar la mayor penetración de las exportaciones menores en el mercado mundial. La adopción de estas políticas, que coincidió con la mayor expansión del comercio mundial desde la posguerra, contribuyó al importante crecimiento de las exportaciones manufactureras en el período, consolidando una fase de crecimiento continuo de la participación industrial en el producto total de la economía.

La recomposición de la actividad económica ocurrida durante el período descrito, no sólo contribuyó a la acumulación de capital privado más importante de la historia del país, sino que además hizo posible las más profundas transformaciones sociales y demográficas que tampoco tenían antecedentes en la historia nacional. Veamos¹²⁰:

a) La tendencia de flujos migratorios hacia nuevas zonas de colonización agrícola, que aún era importante en las primeras décadas del presente siglo, fue sustituida, como principal forma de migración interna, por la concentración de la población en los centros urbanos; aunque no hay duda de que el período de "la violencia", como se designó a la fase de los enfrentamientos partidistas en la década del cincuenta, también contribuyó a agilizar este proceso. Así las cosas, la proporción de la población que habita en las cabeceras municipales pasó de un 31% en 1938, a un 59% en 1973 y un 70% estimado en 1990. Entre tanto, las cuatro ciudades principales dominaron el proceso, pasando de concentrar el 8% de la población en 1938, al 24.6% en 1973 y posteriormente al 27% en 1985;

b) Desde el punto de vista de la actividad privada, los aspectos más notorios fueron la construcción de grandes fábricas modernas y empresas agroindustriales, de un cuantioso parque automotor y de un enorme acervo de edificaciones de vivienda y oficinas en las ciudades;

c) Para el conjunto de la actividad económica fue decisiva la consolidación de una infraestructura de transportes que reforzó la integración del mercado interno, y la habilitación de una red de servicios públicos modernos, especialmente en las ciudades principales;

d) Las transformaciones de la economía condujeron también a la consolidación de las formas de trabajo asalariado típicas del capitalismo moderno. En efecto, para la economía vista como un todo, la proporción de trabajadores asalariados se elevó continuamente desde un 51% en 1938 a cerca del 62% en 1985. Por supuesto, este proceso avanzó en forma mucho más firme en las zonas urbanas;

e) De igual importancia fueron los cambios ocurridos en la educación y capacitación de la fuerza de trabajo. La población de más de 15 años sin educación disminuyó del 41.9% en 1951 al 12.4% en 1985. Al mismo tiempo, aquélla con alguna educación secundaria o universitaria aumentó del 9.5% al 38.8%¹²¹.

B. 1975 - 1990: La pausa de las transformaciones estructurales

En el gráfico No. 1 puede observarse la tendencia declinante de la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto y el dinamismo creciente del sector industrial hasta el período 1970-1974.

A partir de entonces la contribución de la industria se estanca, sin lograr superar en forma significativa el aporte del sector agropecuario, tal como lo exigiría el patrón proyectado para países con desarrollo similar al colombiano. El cuadro No. 2 ilustra esta tendencia en forma comparativa¹²².

Esta composición de la estructura productiva, se ve reflejada en la distribución del empleo. En efecto, tal como se aprecia en el cuadro No. 3, una tercera parte de la población ocupada aún se encuentra localizada en actividades del sector agropecuario. Entre tanto, la transferencia paulatina de mano de obra hacia las actividades urbanas, que ha ocurrido en forma sistemática desde la década de los sesenta, presenta un mayor flujo con destino a las actividades terciarias, lo cual está evidenciando, además de la dinámica propia adquirida por el sector de los servicios, la dificultad de la industria colombiana para absorber los excedentes de fuerza laboral desplazados de las actividades agrícolas.

Por su parte, las exportaciones no han contribuido a revertir la tendencia de la estructura productiva. Estas siguen siendo en general, marginales en relación con el PIB, y están sustentadas, en lo fundamental, en las exportaciones primarias (ver nuevamente cuadro No. 3), que aumentaron su participación entre el período 1965-1969 y el período 1985-1988, con un dinamismo muy importante de las exportaciones mineras. Entre tanto, las exportaciones industriales conservan una participación realmente baja al pasar del 2.2% del PIB en el período 65-69, al 3.3% en el período 85-88, aunque ciertamente con un repunte considerable en los últimos años de la década de los años ochenta.

En términos de la estructura sectorial, sólo cabe destacar en los tres quinquenios considerados, el aumento de la participación de la minería dentro del PIB, como resultado de las mayores inversiones en los proyectos de níquel y carbón en los años ochenta, acentuando aún más el predominio de las actividades primarias en la estructura productiva del país.

CUADRO 2

PARTICIPACION PORCENTUAL SECTORIAL EN EL PIB

PAISES LATINOAMERICANOS Y DESARROLLADOS

		1965			1986		
		Agric.	Indust.	Servic.	Agric.	Indust.	Servic.
Argentina		17	42	41	13	44	43
Brasil	19	33	48	11	39	50	
Chile	9	40	51				
Colombia	30	25	45	20	25	55	
México	14	31	55	9	39	52	
Perú	18	30	52	11	38	51	
Venezuela	7	41	52	9	37	54	
España	15	36	49	6	37	57	
Reino Unido	3	46	51	2	43	55	
Francia	8	39	53	4	34	62	
Alemania Federal	4	53	43	2	40	58	
Japón	9	43	48	3	41	56	
Estados Unidos	3	38	59	2	31	67	

Fuente: Banco Mundial, 1988.

CUADRO 3

CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN COLOMBIA

85-88 1989	65-69	70-74	75-79	80-84
I. Demanda Final (% PIB)				
Consumo privado 70.2 68.8	72.2	72.7	73.3	73.4
Consumo de alimentos 24.7	27.9	26.0	25.7	25.4
Consumo del gobierno 10.7 11.1	8.9	9.5	9.0	10.6
Inversión 17.9 16.4	17.5	19.8	18.5	21.2
Exportaciones 17.1 18.9	15.5	14.9	15.0	14.1
Importaciones 15.8 15.1	14.1	16.9	15.9	19.3
II. Comercio exterior de mercancías (% PIB)				
Exportaciones primarias y café	9.4	8.0	7.6	7.9 10.1
Exportaciones de manufacturas sin café ni derivados de petróleo	2.2	3.2	4.2	3.2 3.3
Importaciones primarias 1.3	1.1	1.1	1.2	1.8
Importaciones de manufacturas sin derivados del petróleo.	10.1	12.6	12.1	15.3 12.5
III. Valor agregado (%PIB)				
Agricultura y café	30.1	27.0	26.2	25.5 24.3

Minería	3.0	2.4	1.4	1.4
3.5 4.5				
Industria sin café con deriv. petróleo	17.3	19.4	20.1	18.3 18.5
Construcción	3.4	3.5	3.3	3.7
4.0 3.8				
Electricidad, gas y agua transporte	7.4	8.1	8.8	9.1 8.4
Servicios	38.3	39.6	40.2	41.7 40.9

IV. | Empleo: composición

Sector agropecuario	49.0%	41.9%	33.8%
Minería	1.6%	0.8%	1.0%
Industria manufacturera	13.2%	14.3%	17.0%
Construcción	4.5%	4.7%	4.8%
Electricidad, gas y agua	0.3%	0.5%	0.3%
Comercio	8.9%	12.6%	17.2%
Transporte y comunicaciones	3.9%	4.1%	4.5%
Otros servicios	18.7%	21.1%	21.5%
Doméstico	9.9%	5.9%	3.4%
No doméstico	8.8%	15.2%	18.1%

V. | Industria (% PIB)

31. Alimentos, bebidas y tabaco sin café	5.3	5.6	6.1	6.0
5.8				
32. Textiles, confecciones y cueros	3.4	3.9	3.7	2.8 2.6
33. Maderas y sus productos	0.5	0.5	0.5	0.4 0.4

Promedio

	65-69	70-74	75-79	80-84	85-88	1989
34. Papel e imprentas	0.9	1.3	1.4	1.4	1.5	
35. Químicos, caucho y deriv. petróleo	3.5	3.9	3.8	3.5	4.0	
36. Minerales no metálicos	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	
37. Metales Básicos	1.5	1.5	1.4	1.2	1.2	
38. Productos metálicos y maquinaria	0.9	1.3	1.6	1.5	1.5	
39. Otros	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	

Fuente: Caballero Argáez, Carlos y Ramírez, Manuel, 1990.

En estas condiciones, los cambios estructurales ocurridos en la estructura productiva nacional entre 1950 y comienzos de la década del setenta, que estuvieron precedidos por un acelerado proceso de industrialización y las profundas transformaciones económicas y sociales que éste trajo consigo, no se repiten más que de manera marginal entre 1975 y 1989. En el cuadro No. 3 se aprecia cómo la contribución de la industria en el producto total, que en el período 75-79 aumenta hasta un 20.1%, se estabiliza hacia 1988 por debajo del promedio registrado entre 1970-1974.

En cualquier caso, el análisis del período comprendido entre 1950 y 1990, permite extraer dos conclusiones que parecen contar con suficiente evidencia en diversos trabajos¹²³.

a) La industria manufacturera está en capacidad de generar elevadas contribuciones al crecimiento del producto interno bruto de la economía y de sostener una creciente participación dentro del PIB, cuando existe una política deliberada de industrialización como la que ocurrió hasta comienzos de la década del setenta;

b) Entre más elevada sea esta contribución, más intenso será el ritmo de crecimiento del producto interno bruto de la economía, o lo que es lo

mismo, cuando esta contribución es reducida, el producto interno se mantiene dentro de una lenta trayectoria de crecimiento, tal como ocurrió en los últimos quince años de "estancamiento industrial" del país. De hecho, la desaceleración del crecimiento promedio de la economía en el período 1975-1990 está en gran medida asociada al descenso en el crecimiento de la actividad industrial, que no alcanza a ser compensado con el mejor desempeño de otros sectores de la economía. Así se puede apreciar en el cuadro No. 4 que capta los crecimientos anuales promedio, tanto del PIB total como de sus componentes sectoriales.

CUADRO 4

CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN COLOMBIA

(Crecimiento porcentual anual promedio)

	Promedio				
	85-88	1989	65-69	70-74	75-79 80-84
I. Demanda final					
Consumo privado 2.90	5.90	6.10	5.30	2.40	3.10
Consumo de alimentos	5.40	4.10	5.80	1.80	3.20
Consumo del gobierno 5.50	3.80	7.80	6.50	4.90	4.80
Inversión -10.60	8.20	12.00	2.80	4.30	3.40
Exportaciones 11.50	7.40	3.00	8.10	0.20	10.50
Importaciones 4.00	13.70	8.40	6.50	3.70	2.60 -

II. |Valor agregado

Agricultura y café	4.80	3.60	5.60	1.40	2.90
Minería 10.70	0.90	-2.60	-3.20	12.30	31.20
Industria sin café con deriv. petróleo	6.20	9.90	3.90	1.00	5.30
Construcción 1.30	11.20	7.20	0.70	9.00	2.90
Electricidad, gas y agua transporte	+5.60	9.50	6.40	1.90	2.40
Servicios	5.20	7.30	5.20	3.20	4.30
III. Producto Interno Bruto	5.40	6.50	5.00	2.40	4.50
	3.20				

Fuente: Op. cit.

C. Las fuentes del crecimiento industrial

Si asumimos entonces, que una condición básica para la recuperación de los índices de crecimiento obtenidos por la economía en la década del sesenta y comienzos de los años setenta, es la recuperación del crecimiento industrial, conviene analizar las fuentes del crecimiento y su evolución durante los últimos quince años, para precisar el alcance y la dimensión de los retos a los cuales se enfrenta la política macroeconómica de nuestro país en la actualidad. En un estudio reciente se hace una aproximación al problema de dimensionamiento de la demanda doméstica, la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones, mediante un ejercicio de atribución del crecimiento del PIB a cada una de estas fuentes de la expansión de la demanda, realizado por Chica (1990) y cuyos resultados sustentan el análisis que

presentamos a continuación:

1. Sustitución de Importaciones

Antes de 1945, la sustitución de importaciones fue muy importante para explicar el crecimiento industrial. Entre 1958 y 1967 la sustitución de importaciones permaneció como una fuente importante de crecimiento de la industria pesada; en menor magnitud lo fue de la industria de consumo durable y bienes intermedios; y mucho menos de la industria liviana. El descenso de su contribución al crecimiento, si bien ocurre en todos los subagregados, se evidencia con mayor fuerza en las industrias de consumo durable y de capital, especialmente en los períodos 1967-1974 y 1974-1982.

De esta manera, no se puede hablar en sentido estricto de agotamiento del proceso sustitutivo en la década del setenta, sino más bien de abandono del proceso en la "fase difícil"; de la sustitución, que ha coincidido, para el análisis global de los sectores, con la ausencia de una política de industrialización desde los primeros años de la década del setenta, aunque también es posible identificar explicaciones específicas para los más afectados:

En el sector de bienes de capital, el abandono del proceso de sustitución de importaciones se originó fundamentalmente en la política de compras oficiales, cuyas importaciones representaron, especialmente en el período 1978-1982, entre 60% y 70% de las compras totales al exterior en este sector. El impacto negativo de esta actitud alcanza a entenderse, si se considera que las importaciones estatales de este tipo de bienes representaba a finales de los años setenta, el 70% de la producción nacional¹²⁴. Por su parte, el abandono del proceso sustitutivo en el sector de bienes de consumo durable se originó fundamentalmente en el creciente contrabando que afectó a sus diferentes ramas de actividad y en la estructura de concentración del ingreso que tradicionalmente ha restringido el mercado para este tipo de bienes en el país. Entre tanto, en el caso de las industrias de bienes intermedios, es posible que la involución de la estructura industrial haya sido en sí misma un factor decisivo, en la medida en que las industrias de mayor expansión, a partir de 1974, generaron una menor demanda de otros bienes manufacturados; es decir, se caracterizaron por menores "encadenamientos" desde el punto de vista de la estructura

industrial¹²⁵.

2. Expansión de exportaciones

La debilidad de la expansión en las exportaciones del sector como fuente de crecimiento industrial, se pone de manifiesto en la baja participación de las exportaciones industriales en el PIB. Mientras en Colombia, como ya se señaló, éstas muestran una exigua participación del 3.3%, en los llamados países de industrialización reciente del sudeste asiático, las exportaciones manufactureras representan entre el 20% y el 60% del PIB. En estas condiciones, la contribución dinámica de las exportaciones industriales en el país no alcanza, ni siquiera en el período de auge exportador 1970-1974, magnitudes comparables a la contribución de la demanda doméstica en todos los períodos considerados, ni tampoco ha sido significativamente superior a la alcanzada por la sustitución de importaciones en el período precedente¹²⁶.

En general, las exportaciones colombianas diferentes al café, han tenido un bajo impacto sobre el crecimiento económico del país, lo cual es consistente con un sector secundario poco dinámico. En el cuadro No. 5 se puede apreciar cómo las exportaciones totales han venido perdiendo peso dentro del PIB. En efecto, mientras que en la década de los años cuarenta éstas representaban el 21.6% del producto, al finalizar la década de los años ochenta su participación había disminuido a un 14.6% del PIB.

Colombia continúa siendo uno de los países de América Latina con más bajos índices de exportación | *per capita*, superando sólo a Nicaragua, Haití, Perú y Bolivia, lo cual permite hacernos una idea del extenso camino que aún le queda al país por recorrer hacia una dinámica exportadora con incidencia en el crecimiento económico de largo plazo.

3. Demanda Doméstica

El abandono del proceso sustitutivo desde comienzos de los años setenta y la débil contribución de las exportaciones en todos los períodos analizados, el mayor peso del crecimiento industrial se ha concentrado en el comportamiento de la demanda doméstica desde 1974.

El período 1974-1977 registró una fuerte contracción de la demanda efectiva interna y marcó el comienzo de la crisis industrial más profunda que haya vivido el país desde el período de auge de la industrialización en las décadas del cuarenta y cincuenta. Por primera vez desde los años 20, la industria creció a un ritmo inferior al de la economía en su conjunto.

Los efectos de la crisis externa de 1974-75 actuaron en un marco de depresión de las condiciones macroeconómicas internas. De una parte, las presiones inflacionarias provenientes del sector agrícola produjeron un fuerte deterioro de la capacidad adquisitiva de los asalariados urbanos. De otra, la rápida elevación de los precios del café desde mediados de 1975, dio lugar a un plan de estabilización basado en restricciones monetarias y de gasto público, que reforzó los efectos contraccionistas de deterioro de los ingresos urbanos y contrarrestó el efecto expansionista de los mayores ingresos por concepto de las ventas externas del café.

La bonanza cafetera contribuyó a contener parcialmente la crisis, gracias al aumento que provocó en la demanda, *[pero no contribuyó a modificar el comportamiento básico del sector industrial]*; fue así como en 1976 y 1978, años de repunte importante de la actividad económica, la industria respondió mediante un aumento en el uso de la capacidad instalada sin que hubiera un ensanche de la capacidad productiva y la inversión.

No existe evidencia muy clara acerca del impacto de la liberación de importaciones ocurrida entre 1978 y 1982 sobre el descenso de la actividad industrial en estos años¹²⁷, pero sí parece claro que la recomposición de la demanda hacia los bienes importados, el sesgo antiexportador de la política cambiaria, que indujo una fuerte revaluación de la tasa de cambio, así como el manejo de la política de estabilización para desacelerar las presiones inflacionarias, no fueron particularmente favorables al dinamismo industrial. Finalmente, la caída en la capacidad adquisitiva del ingreso cafetero, el deterioro persistente en el abastecimiento de alimentos y la contracción del fondo salarial urbano, en el contexto de la peor crisis internacional y latinoamericana de la posguerra a partir de 1980, contribuyeron al rápido deterioro de la demanda efectiva interna, generando una dinámica recesiva que se prolongó hasta 1984.

CUADRO 5

COLOMBIA: COMERCIO EXTERIOR

Coeficientes y composición (%)

		1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
		1949	1954	1959	1964	1969	1974	1979	1984
		1984	1988						
Coeficientes	Export./PIB	21.6	19.0	17.8	16.5	15.8	14.9	15.1	14.2
		14.6							
	Import./PIB	16.7	21.4	18.4	16.3	15.5	16.8	16.0	19.1
			13.0						
	Café	72.1	78.7	76.2	68.9	61.1	50.5	57.9	
		48.7	31.4						
Composición	Oro	5.6	2.7	2.5	2.8	1.7	1.8	2.7	6.4
									4.5
de las	Petróleo	14.6	13.6	14.3	16.1	13.5	6.9	3.9	6.6
		19.1							
exportaciones	Primarias								
	Menores		5.0	7.0	9.1	15.0	19.8	16.6	
		19.0	9.0						
	Manufact.	7.7			3.1	8.7	21.0	18.9	
		19.3	35.9						
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
		100.0	100.0		100.0				
	Bienes cons.		14.6	9.4	7.3	7.9	9.9	13.2	
		11.9	11.4						
	Bienes		44.4	50.2	45.2	48.0	51.1	46.4	
		40.0	50.2						
Composición	intermedios								
de las	Combustibles		4.3	3.2	1.9	0.5	0.4	5.6	12.3
		3.3							

[illegible]

Fuente: José Antonio Ocampo para el período 1945-1984; Dane para el período 1988.

En síntesis, la evolución de la industria en Colombia, durante los últimos años, muestra una tendencia altamente vulnerable a los componentes estructurales y coyunturales de la demanda interna. Dentro de los factores estructurales más visibles están: la estrechez del mercado, causado por la concentración del ingreso y la rigidez de la oferta agrícola. Entre los aspectos coyunturales cabe destacar: el deterioro del fondo salarial en períodos de caída del salario real; las políticas monetarias y de control del gasto; así como las transmisiones de la "enfermedad holandesa" en el período de auge de las exportaciones cafeteras entre 1976-1978.

La dependencia excesiva de la demanda doméstica frente a los factores que limitan su expansión y ante la ausencia de otras fuentes dinámicas de crecimiento, ha sido factor decisivo para explicar el deterioro del crecimiento industrial en los últimos quince años.

Así, por ejemplo, la fuerte reducción del crecimiento industrial ocurrida entre 1980-1984, coincide con un descenso importante en el crecimiento del consumo privado tal como se aprecia en el cuadro No. 4, sin que la industria haya logrado en el período de recuperación 1985-1988 una tasa de crecimiento al menos igual a la alcanzada en los primeros años de la década del 70.

D. Problemas de estructura

No obstante, la falta de dinamismo industrial no puede explicarse únicamente en términos de demanda efectiva interna¹²⁸. Existe una serie de problemas de estructura en el largo plazo y otros asociados a la evolución de los últimos quince años, que hacen pensar en que no basta con dinamizar la demanda doméstica para producir "inmediatamente" una recuperación sostenida de la industria. La crisis hizo evidente la existencia de problemas estructurales que están en la base del proceso de industrialización en Colombia.

Las más recientes comparaciones con los patrones internacionales desarrolladas por Argáez y Ramírez (1990), de acuerdo con la metodología de Chenery, Robinson y Syrquin (1986)¹²⁹, confirman la tesis de que la industria nacional se encuentra rezagada en aquellos sectores que han sido dinámicos a nivel mundial y sobreexpandida en aquéllos con pocas posibilidades de crecimiento. En efecto, como se puede apreciar en el cuadro No. 6, las ramas de alimentos, bebidas y tabaco se encuentran sobredimensionadas con relación a lo que cabría esperar en un país típico con las características estructurales de Colombia. Por el contrario, el subsector de bienes de consumo (textiles, confecciones, cuero, madera y sus productos, papel e imprentas y otros), manifiestan un rezago en su desarrollo relativo. Los subsectores de bienes intermedios y productos metálicos y maquinaria no parecen encontrarse muy por debajo de lo esperado, lo cual no significa que sea lo deseable, pues el país cuenta en estas ramas con un espacio aún muy importante para profundizar el proceso sustitutivo.

En estas condiciones, es posible concluir que la débil recomposición sectorial que presenta el proceso de industrialización en nuestro país, es precisamente el factor que explica, por el lado de la oferta, la estrecha relación entre crecimiento industrial y dinamismo de la demanda interna.

CUADRO 6

CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

EN COLOMBIA

	Parámetro					
	desarrollo					
Valor agregado (% PIB)	65-69	70-74	75-79	80-84	85-88	1989

A. Sector Primario 21.0	33.1	29.4	27.6	26.9	27.8	
Agricultura y Café 18.0	30.1	27.0	26.2	25.5	24.3	
Minería 3.0	3.0	2.4	1.4	1.4	3.5	4.5
B. Sector manufacturero 24.0	17.3	19.4	20.1	18.3	18.5	
Alimentos, bebidas y tabaco sin café 5.0	5.3	5.6	6.1	6.0		5.8
Bienes de consumo 10.0	5.2	6.0	6.0	4.9	4.9	
Textiles, confecciones y cueros	3.4	3.9	3.7	2.8	2.6	
Maderas y sus productos	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	
Papel e imprentas	0.9	1.3	1.4	1.4	1.5	
Otros						
Bienes intermedios 7.0	6.0	6.4	6.4	5.9	6.4	
Químicos, caucho y deriv. petróleo	3.5	3.9	3.8	3.5		4.0
Minerales No metálicos	1.0	1.1	1.1	1.1	1.2	
Metales básicos	1.5	1.5	1.4	1.2	1.2	
Productos metálicos y maquinaria 2.0	0.9	1.3	1.6	1.5		1.5

Fuente: Caballero Argáez, Carlos y Ramírez, Manuel |, *Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia*.

En: Proyecto Colombia Siglo XXI.

Otros factores estructurales de oferta asociados con el bajo dinamismo de la industria en los últimos quince años, se originan en las distorsiones generadas por la ausencia de una política coherente de industrialización y el lento cambio organizacional al interior de las empresas, que hubieran permitido el avance de las distintas ramas de actividad manufacturera hacia la *modernización* y vinculación con las tendencias mundiales en materia de precios, tecnologías y nuevos productos, de tal forma que no fuera necesario sustentar el desarrollo industrial exclusivamente en una protección arancelaria o para-arancelaria ilimitada e indiscriminada¹³⁰.

En este contexto, el cambio técnico que fuera motor de crecimiento de la economía colombiana entre 1925 y 1974, con una contribución aún mayor en el sector manufacturero, perdió importancia como factor dinámico del crecimiento industrial a partir de 1974. Esto ha significado que para crecer, la industria colombiana ha requerido de mucho más capital o mayor cantidad de trabajo, incurriendo en un crecimiento menos eficiente y configurando un patrón tecnológico poco competitivo a nivel internacional.

Todo lo anterior ha creado un consenso cada vez más amplio entre los analistas de la economía colombiana, en el sentido de que la crisis de crecimiento que está afectando a la industria se relaciona con un conjunto de fuerzas que dan por resultado conductas y actitudes no muy favorables hacia el cambio técnico y hacia la utilización más intensiva de los factores de producción¹³¹. Es probable, entonces, que la existencia de una estructura de mercados excesivamente concentrada, el elevado e indiscriminado grado de protección de la industria y el sesgo antiexportador que de él se deriva¹³², se constituyen en elementos esenciales en la explicación de esta crisis. Así las cosas, la ausencia de fuerzas competitivas en los mercados internos y la limitada orientación de la oferta hacia los mercados externos, aparecen como los grandes responsables de los bajos grados de competitividad y dinamismo de la industria nacional¹³³.

CUADRO 7

PROTECCION ARANCELARIA EN COLOMBIA A FINES DE 1985

	Nominal %	Efectiva %
Bienes de consumo no duradero	45.4	101.9

Bienes de consumo duradero	46.9	88.4
Combustibles y lubricantes	13.9	20.3
Materias primas para la agricultura	12.0	1.1
Materias primas para la industria	28.9	45.3
Materiales de construcción	32.8	51.8
Bienes de capital para la agricultura	15.1	17.3
Bienes de capital para la industria	27.4	33.4
Equipo de transporte	30.6	49.1
TOTAL	31.4	52.0

Fuente: | *Introducción a la macroeconomía*, Tercer Mundo y Fedesarrollo, Capítulo II.

II. Colombia y la "década perdida"

El panorama al cual se enfrenta América Latina al iniciarse los años noventa no es, ciertamente, el más favorable. El pobre desempeño heredado de la década pasada continúa generando problemas de inflación y estancamiento en el crecimiento, a pesar de los diversos programas de ajuste y estabilización que se han iniciado en la mayoría de los países de la región. Al mismo tiempo, el peso de la deuda externa, que ya asciende a los US\$440.000 millones y el pago de su servicio que representa US\$30.000 millones al año, están limitando aún más las posibilidades de financiar el desarrollo, en un contexto en que las exportaciones latinoamericanas han venido perdiendo participación en el total mundial, al pasar de 5.5% en 1980 a un 3.5% en 1990¹³⁴.

En estas circunstancias, se ha acumulado una "deuda social" de grandes proporciones, como lo demuestra la caída del ingreso per cápita a niveles similares a los de mediados de los setenta; el crecimiento del desempleo, que hoy es superior en algunos países al 10% de la fuerza laboral; y el deterioro y empobrecimiento de las grandes mayorías. En la

actualidad, 120 millones de latinoamericanos viven en situación de extrema pobreza y unos 60.000 niños mueren anualmente antes de cumplir sus cinco años de vida¹³⁵.

Entre tanto, los cambios vertiginosos que están ocurriendo en el escenario mundial en los campos político, económico y tecnológico, están dejando a la región al margen de las nuevas tendencias internacionales, mientras América Latina aún se encuentra en el proceso de definir el mejor esquema de integración, en una concepción perfeccionista y poco práctica.

Uno de los factores que más influyó en esta situación, estuvo asociado con las consecuencias que trajo el pago del servicio de la deuda externa sobre la evolución de las finanzas del sector público y la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La mayoría de los países de América Latina tuvo dificultades para afrontar sus procesos de estabilización, debido a la imposibilidad de cumplir simultáneamente con las transferencias al exterior y el mejoramiento de la situación fiscal en el sector público. Así, cuando cayó el valor de las exportaciones producidas por las empresas estatales, cuyo peso en la economía es bien importante, tendió a ampliarse el déficit fiscal y se agudizó el desequilibrio externo¹³⁶.

En estas condiciones, la política económica adquirió un carácter eminentemente "cortoplacista" que fue el determinante del abandono de las previsiones de mediano y largo plazo para prestar mayor atención a la corrección de los desequilibrios y particularmente a combatir la inflación, antes que a crecer e impulsar el desarrollo. En estas circunstancias, la acumulación de la "deuda social" no es más que el resultado del fracaso permanente de las políticas orientadas a regular los desequilibrios internos y externos, en un contexto en el que la escasez de divisas y el exagerado peso del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas, debilitó considerablemente la capacidad de la acción estatal.

Ahora bien, si se analiza la evolución de la economía colombiana en la década de los 80, en el contexto de América Latina, es posible concluir que nuestro país ha presentado un conjunto de resultados favorables en el balance macroeconómico, que le han permitido afrontar con mayor holgura el difícil trance de la llamada "década perdida".

Esta evolución ha sido el resultado de varias circunstancias que hicieron posible un mejor desempeño de la economía colombiana en la década de los 80:

a) Una política macroeconómica caracterizada a lo largo de la década por un manejo gradual y pragmático, sin apego a posiciones doctrinales extremas, que ha permitido configurar un modelo de política económica con alguna estabilidad en el tiempo, aún a pesar de la sucesión de gobiernos de distinta orientación política¹³⁷;

b) Un menor peso de las empresas estatales en el conjunto de la economía con respecto a otros países de América Latina, atenuando así el impacto de su actividad sobre el déficit fiscal y el desequilibrio externo, aspectos que han sido la constante para explicar la actual crisis de orientación del Estado en el resto de la región, y

c) Una relativa estabilidad de la participación del gasto social dentro del gasto total a lo largo de la década, reflejando así la prioridad que, por lo menos en el campo de las formulaciones, le han asignado los distintos planes de desarrollo. De esta manera, Colombia pudo evitar parte de los costos del proceso de ajuste en que han incurrido otros países latinoamericanos, aumentando así la viabilidad política del manejo de su esquema macroeconómico¹³⁸.

Una caracterización global de la política macroeconómica a lo largo de estos años, contribuirá a la confirmación de estas hipótesis:

A. Caracterización global de la política macroeconómica

El comienzo de la década de los años ochenta marcó para Colombia el inicio de una fase recesiva de su economía, en el contexto de un período de declinamiento en su balance externo que coincidió con una fuerte caída en los precios internacionales del café y la más profunda contracción del comercio mundial desde la segunda posguerra. Los efectos negativos de esta coyuntura no se sintieron inicialmente sobre la economía, en parte por el sistema de regulación del mercado interno del grano¹³⁹ y de manejo de los excedentes de la bonanza, que tradicionalmente han permitido amortiguar la consecuencia de la caída en los precios internacionales, pero también debido a la política de creciente endeudamiento que persistió durante 1978-1982, para promover la acción del gasto público, especialmente en el sector de infraestructura y estímulo de los nuevos proyectos mineros.

Entre 1980 y 1982 se produjo un deterioro de gran magnitud en el frente fiscal y de balanza de pagos como consecuencia de la concentración del gasto en el sector de infraestructura y el compromiso creciente que para las finanzas estatales representaba el pago oportuno del servicio de la deuda. En efecto, durante 1982 el déficit en cuenta corriente llegó al 10.4% del PIB y el déficit fiscal alcanzó el 7.6% del PIB.

La situación se tornó aún más difícil en el período 1982-1983 con la explosión de la crisis del sector financiero y con la quiebra de varias de las empresas más representativas del sector industrial, en momentos en que a nivel de toda América Latina estallaba la crisis de la deuda externa con sus consecuencias inmediatas sobre los programas macroeconómicos de los países de la región.

En tal contexto de desequilibrio, el gobierno del presidente Belisario Betancur inició en 1983 un proceso de ajuste en todos los frentes de la política macroeconómica, que tenía como propósitos esenciales: la recuperación del atraso cambiario; la disminución del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; la reducción del déficit fiscal; y el freno de la espiral inflacionaria.

En la secuencia del proceso, se dio prioridad a un programa global de reordenamiento de las finanzas públicas y de ajuste fiscal en los siguientes aspectos¹⁴⁰:

- a) Se buscó un mejoramiento rápido en la posición neta del gobierno central, mediante nuevos impuestos. De un lado se redujeron las exenciones del Impuesto al Valor Agregado, con lo cual este tributo adquirió especial relevancia y de otro, se constituyó una sobretasa del 8% sobre el valor CIF de un amplio grupo de importaciones;
- b) Se propugnó por un período de control drástico sobre el gasto público. En primer lugar, a través de una reducción sustancial de los gastos de funcionamiento, que venían creciendo de manera desordenada desde la década de los setenta, como resultado de la ineficiencia del aparato estatal y en detrimento de otros rubros de gasto público. En segundo lugar, mediante un mayor control de las entidades del sector descentralizado, para promover la mayor racionalización de los procesos de gasto a su interior; una reorientación del gasto, dentro de límites que fueran compatibles con el propósito de preservar la participación de la inversión pública en términos del PIB; y la aplicación de medidas encaminadas a adecuar el flujo de ingresos permanentes y de gastos del sector descentralizado.

Como respuesta a la continuidad del desequilibrio en el sector externo, que se manifestaba en un creciente deterioro de las reservas internacionales, en 1984 se profundizó la política de ajuste iniciada en 1983 en razón de un reconocimiento cada vez más generalizado sobre la asociación entre el desajuste fiscal y el desajuste externo. Fue así como se inició, en el frente externo, una política que abarcó los aspectos cambiario, comercial y de capitales:

a) Se decidió acelerar el ritmo de devaluación con el fin de desmotivar la salida neta de capitales en el corto plazo y corregir el atraso cambiario mediante la recuperación de la tasa de cambio real, para situarla a los niveles de paridad alcanzados en 1975;

b) En el manejo del comercio exterior se reemplazó la política de restricciones cuantitativas desplegada en 1983, por una política de *racionalización administrativa* entre 1984 y 1985, especialmente a través de una medida de plazos mínimos que buscaba prolongar el período entre el momento de la aprobación de la licencia de importación y el momento del giro al exterior para su cancelación. El otro componente importante de la política comercial a partir de 1985, fue la reorientación de la política de promoción de exportaciones que desde entonces se ha concentrado en el mantenimiento de una tasa de cambio real competitiva, reduciendo el valor promedio y la dispersión del subsidio directo otorgado a las exportaciones menores, complementado con un esfuerzo por mejorar la efectividad del Plan Vallejo;

c) En lo referente a las negociaciones con la comunidad financiera internacional, la estrategia de ajuste adoptada, que contó con la monitoría del Fondo Monetario Internacional, estuvo orientada por una política de negociación en torno al manejo de la política económica, evitando la confrontación que hubiera limitado aún más el acceso del país al mercado internacional de capitales.

Finalmente, la fase de consolidación del proceso de ajuste entre 1986 y 1987 se produciría en el contexto global de un nuevo auge externo iniciado en el último trimestre de 1985 con el repunte de los precios internacionales del café. Esta bonanza cafetera, que se reflejó en el nivel de actividad económica especialmente durante 1986, le brindó un margen de maniobra importante al manejo de la política macroeconómica, en un marco de disciplina fiscal y monetaria que se venía consolidando desde 1984, y sin los impactos desestabilizadores de una apertura drástica e indiscriminada a las importaciones.

B. Evolución de los principales agregados macroeconómicos:

Un análisis comparativo de la evolución de la economía colombiana en la década del 80 (ver cuadro No. 8), en el marco de las políticas de ajuste coyuntural adoptadas con mayor o menor intensidad en todos los países de América Latina, permite concluir cómo el país ha logrado un relativo éxito en sus estrategias de estabilización:

a) El déficit fiscal se redujo paulatinamente pasando, de un 3.61% como porcentaje del PIB en el período 1980-1984, a un porcentaje de 1.82% en el período 1985-1987. Este índice se redujo en 1990 a sólo un 1% del PIB, y las proyecciones macroeconómicas para 1991 indicaban que el déficit se eliminaría como consecuencia del fuerte ajuste fiscal inducido para fortalecer el propósito de reducir la inflación durante este año;

b) Los niveles de inflación han oscilado en la mayor parte de la década entre un 22% en la primera mitad de la década y un 24% en el segundo período, siendo tolerables si se comparan con otros países del continente, aunque este factor se convirtió en la gran preocupación de los orientadores de la política económica, como consecuencia de un repunte sin precedentes del índice de precios durante los dos últimos años de la década, hasta ubicarse en una tasa del 32.3% en 1990;

CUADRO 8

DE	TASA ANUAL PROMEDIO		TASA ANUAL PROMEDIO	
	CRECIMIENTO DEL PIB	DE INFLACION	1980-1984	1985-1989
País	1980-1984	1985-1989	1980-1984	1985-1989
Argentina 863.24	-1.22	-2.60	268.12	
Brasil 514.22	2.10	4.44	125.10	
Chile 20.36	0.84	5.94	22.38	

Colombia 24.02	2.46	4.28	22.88
México 81.98	3.00	0.88	56.10
Perú 878.54	0.08	-0.70	68.08
Venezuela 33.00	-2.14	1.48	13.16

País	PROMEDIO		DEFICIT FISCAL	
	CENTRAL		VARIACION ANUAL PROMEDIO	
			GOBIERNO	
			MEDIOS DE PAGO (MI)	
	1980-1984	1985-1987	1980-1984	1985-1987
Argentina	-7.58	-5.02	235.16	297.40
Brasil	-3.21	-12.04	89.28	289.75
Chile	0.28	-0.95	25.54	46.80
Colombia	-3.61	-1.82	22.72	30.63
México	-8.10	-10.41	41.74	70.50
Perú	-4.28	-3.83	64.28	157.93
Venezuela	-0.79	1.52	14.76	13.87

SUPERAVIT ANUAL PROMEDIO			
ANUAL	DESEMPLEO		
	EN CUENTA CORRIENTE		
PROMEDIO	COMO PORCENTAJE DEL		
	PIB		

País	1980-1984	1985-1989	1980-1984	1985-1987
Argentina 0.51	3.46	6.30	-2.38	-
Brasil 1.40	6.84	4.00	4.65	
Chile 1.84	15.64	11.94	0.66	
Colombia 1.21	10.44	12.08	-0.37	
México 6.37	5.04	3.82	-1.40	-
Perú 0.12	7.68	7.05	-0.69	-
Venezuela 8.07	9.34	10.78	10.76	

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales (FMI). Informes Anuales BID, 1989 y 1990. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, CEPAL 1989. Cálculos del autor.

NOTA: Promedios calculados con base en la información disponible.

c) Desde 1986, los resultados del ajuste cambiario comenzaron a mostrar su efecto en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en el contexto de una "minibonanza" cafetera y del inicio de una nueva fase de dinamismo del comercio internacional, que representó la transición de un déficit del 0.37% en promedio como porcentaje del PIB en el período 1980-1984, a un superávit del 1.21% en promedio en el período 1985-1989. De esta forma, se estimuló el crecimiento y la diversificación de las exportaciones del país, a tal punto que el café, que durante 60 años fue la principal fuente de divisas, pasó de representar el 53.5% de las exportaciones totales en 1980 al 21% de las ventas externas en 1990, en gran medida como resultado del mayor dinamismo de las exportaciones industriales y del sector minero. De hecho, estas últimas desplazaron en 1990 al café como principal renglón de exportación del país;

d) Finalmente, este esfuerzo relativamente exitoso de estabilización frente a la evolución del ciclo externo, que sigue gravitando de manera notable sobre la estructura de nuestra economía, hizo posible que el PIB del país pasara de una tasa de crecimiento promedio del 2.4% anual en el período 1980-1984, de una tasa de crecimiento promedio del 4.3% en los años 1985-1989, que se compara muy favorablemente con el promedio latinoamericano.

C. El impacto económico del narcotráfico

Con frecuencia se oye a observadores extranjeros comentar que la prosperidad relativa de la economía colombiana en la década de los 80, se originó en forma casi exclusiva en la bonanza generada por el tráfico con estupefacientes desestimando otras fuentes de estabilización y crecimiento como las que hemos señalado. Es evidente que el desconocimiento de la actividad de la droga por parte de estos analistas, ha llevado a una enorme exageración de las cifras. Así, por ejemplo, en prestigiosas revistas de los Estados Unidos, se hace referencia a un mercado de cocaína de US\$150.000 millones, cifra que corresponde a la totalidad de los ingresos por los 6 millones de adictos a la cocaína y supera ampliamente el valor agregado de los países productores.

Por su parte, los cálculos más recientes hechos en Colombia, señalan que la participación del país en la actividad de la cocaína oscila entre US\$1.500 millones y US\$4.000 millones, de los cuales ingresan en forma efectiva entre US\$900 millones y US\$1.300 millones¹⁴¹.

El impacto macroeconómico de estos ingresos presenta resultados disímiles. No hay duda de que los ingresos de la droga tienen efectos multiplicadores significativos sobre el consumo, si tenemos en cuenta que, según estos estimativos, la demanda originada por la droga representa aproximadamente el 15% del Producto Interno Bruto de la economía nacional. De hecho, la reactivación económica de los años 1986 y 1987 coincidió también con un aumento de los ingresos al país por concepto de las divisas provenientes del narcotráfico. No obstante en la medida que los recursos provenientes de esta actividad generalmente se comprometen en la adquisición de propiedades existentes, con ánimo especulativo antes que productivo, el efecto final sobre la inversión ha resultado ser muy reducido. Así, el narcotráfico fue uno de los factores que contribuyó al proceso de "Desindustrialización relativa" de los últimos 15 años al que hemos venido aludiendo, debido

fundamentalmente a la orientación de sus ingresos hacia la compra de bienes de contrabando, la subfacturación de importaciones, el turismo al exterior y la fuga de capitales, actividades que no contribuyen al desarrollo económico nacional¹⁴².

Al hacer el balance de los costos y beneficios que para Colombia ha representado la actividad del narcotráfico, los diversos estudios parecen coincidir en un efecto neto negativo sobre la actividad económica legal durante la década de los años ochenta¹⁴³. Esta situación se vio agravada en los últimos 3 años con los costos económicos y fiscales en que debió incurrir el país para enfrentar las secuelas de destrucción y violencia que representó la aparición del "Narcoterrorismo".

D. Las limitaciones de un enfoque coyuntural:

Los logros alcanzados por la política macroeconómica en la década de los 80 no ocultan, sin embargo, las *limitaciones* que, ante la ausencia de una concepción de desarrollo de largo plazo, se reproducen permanentemente sobre la estructura económica y social del país.

1. Inversión y empleo

Una consecuencia inevitable de cualquier proceso de ajuste como el que se llevó a cabo en Colombia es el aumento del desempleo. Era previsible esperar que concluida la fase de ajuste fiscal y externo, el empleo reaccionara con el mayor crecimiento de la actividad económica entre 1985 y 1988, pero la verdad es que la tasa promedio de desocupados pasó de un 10.4% en promedio en el período 1980-1984 a una tasa del 12.08% en el período 1985-1989, dejando en esta materia un balance desfavorable cuando se compara con otros países de América Latina. Esta tendencia coincidió con las limitaciones de las medidas de ajuste coyuntural para avanzar hacia niveles de ahorro interno e inversión que permitieran una recuperación más dinámica de la economía. Al finalizar la década del 80, la inversión continuó presentando bajos niveles en comparación con el patrón internacional. Así por ejemplo, esta variable representaba en 1989 el 16.4% del PIB, mientras que en países de ingreso medio la inversión en ese período fue del 23.3%¹⁴⁴. Esto significa, que el país aún no ha logrado inducir un ahorro

suficientemente alto como para ofrecer alternativas de fondo en la solución del problema del desempleo, no obstante haber disfrutado de una transferencia positiva de ahorro de ahorro externo durante todos estos años.

2. La deuda externa

La política exitosa de ajuste en el sector externo permitió al finalizar la década un importante repunte de las reservas internacionales, que auguraron en el corto plazo una situación favorable en materia cambiaria. Sin embargo, el manejo del endeudamiento externo, caracterizado por el cumplimiento a toda costa de las obligaciones externas, ha llevado al país a destinar un volumen creciente de sus ingresos por exportaciones al pago de su servicio (ver cuadro No. 9), limitando de esta forma las posibilidades de financiar el desarrollo del país y sin que esta política de buen cliente le haya significado un trato preferencial en la negociación de nuevos créditos por parte de los acreedores internacionales.

CUADRO 9

DEUDA EXTERNA

Miles US\$

Años	Deuda total		Coeficiente
		(2)	de servicio
		Deuda/PIB	de la deuda (1)
1980	6.457	14.22	19.3
1981	8.518	23.38	23.3
1982	10.269	33.13	26.4
1983	11.458	36.72	29.3
1984	12.350	40.49	32.3
1985	14.063	45.53	40.3

1986	14.967	39.88	42.8
1987	15.663	64.11	43.1
1988	16.434	67.68	47.0
1989	16.249	62.83	46.2
1990e	16.929	45.15	46.9

Fuente: Banco de la República. Cálculos de autor.

1. Servicio de la deuda pública / Exportaciones.

2. Deuda pública y privada.

La pesada carga del pago de la deuda pública externa en Colombia incide de una manera cada vez más notable en la reducción del margen de maniobra con que cuenta el país para inducir el crecimiento de su economía. Tanto los pagos de intereses como las amortizaciones han venido en aumento: los primeros representaban en 1980 apenas 1.2% del PIB y en 1988 fueron 3.0%, mientras que las amortizaciones constituían 0.6% del PIB a comienzos de la década y en 1988 ascendieron a 4.0%. Visto de otra manera, el pago del servicio de la deuda pública externa fue, a finales de los 80, similar en su magnitud a la inversión pública y equivalente a casi la mitad del total de los ingresos tributarios, en tanto que durante los 70 fue una carga comparativamente insignificante¹⁴⁵.

3. Los indicadores de calidad de vida

De otro lado, los logros en materia de crecimiento y estabilización de la economía en la década de los 80, aún distan mucho de haber resuelto el problema de la "deuda social", cuyo "monto" aún conserva altos niveles al hacer un análisis comparativo con otros países de América Latina.

Estudios recientes, que utilizan indicadores globales para cuantificar el grado de desarrollo social alcanzado en los últimos 40 años, muestran el progreso que ha hecho el país en materia de satisfacción de las necesidades básicas¹⁴⁶ y de distribución del ingreso¹⁴⁷. Sin embargo, cuando se examina la composición y localización de los beneficios del desarrollo económico, sigue siendo evidente su concentración en unas

pocas regiones, en algunas actividades económicas y en algunos grupos sociales. Entre tanto, vastas regiones del país y amplios grupos sociales han sido excluidos de los beneficios obtenidos.

En efecto, un segmento apreciable de los 32.900.000 habitantes que conforman la población colombiana se encuentra en estado de marginalidad y sin los recursos necesarios para satisfacer las necesidades mínimas esenciales:

El 45% de los colombianos no cuenta con los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades más elementales y el 18% no alcanza a cubrir con sus ingresos las necesidades nutricionales mínimas. Cerca del 60% de la población rural y aproximadamente el 30% de la urbana, se encuentran en situación de pobreza extrema, mientras el 76% de los habitantes de los municipios de menos de cien mil habitantes tiene insatisfechas sus necesidades básicas¹⁴⁸.

La insuficiencia del modelo de crecimiento adoptado, se hace vidente cuando sólo el 60% de los colombianos tiene acceso a algún sistema de agua potable y sólo el 40% tiene algún sistema de alcantarillado y disposición de aguas residuales; y, más aún, cuando el 35% de la población está ausente de los servicios de salud y más de 2 millones de personas continúan en condiciones de analfabetismo¹⁴⁹.

4. El deterioro de la convivencia social

Aunque las principales causas de la violencia que han caracterizado la vida social del país durante la última década y más específicamente desde 1984, no parecen ser únicamente el resultado del modelo de desarrollo económico¹⁵⁰, éste sí explica, en gran medida, el origen de algunos conflictos específicos, especialmente de aquellos que han surgido como consecuencia de los *desequilibrios regionales y sociales* que ha ocasionado la ausencia del Estado en vastas zonas del país y los crecientes fenómenos de marginalidad que el modelo de *acumulación* industrial generó en las grandes ciudades del país.

El aplazamiento de las decisiones para hacer posible una mayor redistribución del ingreso, las deficiencias o carencias de servicios públicos en algunas regiones del país y la ausencia de canales más amplios de participación popular, dieron origen en la década de los sesenta a la insurgencia de grupos guerrilleros, con cierta base social en

sus comienzos, pero que hoy se han convertido en opciones |terroristas con un aislamiento absoluto de las expectativas nacionales.

De otro lado, el inusitado auge del narcotráfico en la década del 70, no sólo constituye una nueva dinámica de acumulación que se sustentó sobre la base del creciente mercado de la droga en las calles de los Estados Unidos, sino que además significó la consolidación de un poder privado paralelo al Estado, que al amparo de una "subcultura de la ilegalidad", ha generado la corrupción al interior de los más diversos estamentos de la sociedad y estimulado el "empleo" de grupos de criminales (como los denominados sicarios) que dirigen sus acciones hacia quienes consideran como enemigos de los narcotraficantes (líderes sindicales, dirigentes políticos, o simplemente competidores comerciales), dando lugar a una "guerra sucia" que se agudizó desde mediados de los años 80.

El resultado de todo este proceso ha sido la pérdida invaluable de miles de compatriotas, entre quienes se destacaron dirigentes de todos los matices, miembros de una generación que propugna por cambios en las costumbres políticas del país. Por esta vía se entronizó en el país una "cultura de la intolerancia" en que las diferencias de opinión entre grupos o individuos se resuelven mediante el recurso de la violencia con un total irrespeto por la vida humana, todo lo anterior en medio de la más profunda crisis de la administración de justicia, generalización de la impunidad y proliferación de la justicia privada.

III. ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?

El desempeño de la política macroeconómica durante la década de los ochenta permitió, sin duda, estabilizar la economía del país. Sin embargo, los resultados del modelo, en su conjunto, no han sido los esperados en materia de crecimiento, modernización industrial y desarrollo social, como lo indica el proceso descrito hasta 1990.

La economía se enfrenta en la actualidad a dos escenarios que están exigiendo decisiones sobre el desarrollo de largo plazo para Colombia: un escenario interno, caracterizado por un cierto estancamiento, con tasas de crecimiento del PIB inferiores al 5% y una notable caída al 0.6% anual promedio en la productividad de las actividades urbanas en la década de los ochenta; y un escenario externo, caracterizado por acelerados cambios en el ámbito internacional, que se vienen

expresando en veloces procesos de internacionalización y globalización de la economía mundial, con base en la innovación tecnológica, el conocimiento y la conformación de bloques económicos.

En este contexto, el diagnóstico gubernamental se ha concentrado, desde finales de la administración del presidente Virgilio Barco, en la necesidad de adelantar un proceso de ajuste estructural de la economía nacional para adecuarla a las nuevas realidades del mercado internacional adoptando una estrategia de economía abierta que busca la modernización e internacionalización de la estructura productiva nacional con base en una política de promoción del sector externo, como motor del crecimiento económico en los próximos años.

Esta estrategia de crecimiento tiene como soporte fundamental, la modernización del aparato industrial, a través de un proceso gradual de liberación del comercio; la eliminación de los sesgos antiexportadores existentes; la ampliación y fortalecimiento del sector financiero; y la adecuación de la estructura institucional en los campos de comercio exterior, laboral, tributario, financiero y cambiario, de tal forma que faciliten la modernización industrial y estimulen el desarrollo de la actividad exportadora.

A. La nueva estrategia de crecimiento

La política de apertura de la economía colombiana, en ejecución desde comienzos de 1990, se diferencia sustancialmente de los procesos de liberación comercial que en su momento obedecieron a objetivos de corto plazo, dependiendo especialmente de la disponibilidad de divisas o de los objetivos de control inflacionario. Los lineamientos del actual programa económico se enmarcan en una visión más amplia en la cual las transformaciones de política comercial no constituyen un objetivo aislado, sino que hacen parte de un conjunto de políticas para promover el crecimiento a tasas mayores a las que ha obtenido el país en los últimos años.

Las grandes líneas en las cuales se han venido ejecutando las medidas comprenden cuatro frentes a saber:

1. Liberación del comercio exterior:

Las transformaciones en la política comercial buscan eliminar las barreras al comercio exterior; inducir una mayor competitividad de la industria; y facilitar un flujo más ágil de materias primas y de insumos industriales. Con tales propósitos, se ha venido adelantando una reforma gradual del régimen de licencias de importación y una reforma arancelaria orientada a reducir la dispersión de las tarifas y racionalizar la protección otorgada.

En este frente, la liberación de importaciones adelantada durante 1990, ha sido el más rápido proceso de apertura de importaciones que se ha realizado en Colombia (ver gráfico No. 3). Es así, como entre febrero y noviembre de 1990, el porcentaje de importaciones sometidas al régimen de libre importación pasó del 38.9 al 97% del universo arancelario. En el mismo período, los niveles arancelarios han sido sustancialmente reducidos, de 22 a 9 niveles; se rebajaron los aranceles, fundamentalmente para bienes de capital e insumos para la producción nacional; se liberó la importación de un alto porcentaje de maquinaria usada y se redujo la sobretasa a las importaciones del 18 al 13%. El arancel promedio se sitúa hoy en 33.7%¹⁵¹ y la protección efectiva que recibe la producción nacional, se mantiene en niveles del 50% en promedio.

Se ha establecido un cronograma, en virtud del cual se adelantará la reducción de los aranceles y de la sobretasa en el período 1991-1994. La meta fijada para diciembre de 1994 consiste en que el gravamen consolidado promedio de arancel más sobretasa, que hoy se encuentra en el 34.6% nominal, llegue a un nivel promedio del 13%, con 4 niveles arancelarios al final de la administración del presidente César Gaviria.

Adicionalmente, los productos agropecuarios que estaban bajo licencia previa, podrán ingresar al país a partir del 1º de julio de 1991, pero sometidos a la "franja de precios" que es un mecanismo de aranceles flexibles¹⁵². Esto situará en régimen de libre importación el 99% del régimen arancelario.

2. Marco institucional de políticas para el comercio exterior

En este campo las medidas se orientan a racionalizar la estructura institucional del control a las importaciones y a generar condiciones más

propicias para el desarrollo exportador. Las acciones comprendidas son, entre otras, la modernización, sistematización y fortalecimiento de la aduana; la regionalización y simplificación del Plan Vallejo; la eliminación del control previo a las exportaciones por parte del Incomex; el traslado a la Aduana del control de las exportaciones; y la adopción de un Estatuto Antidumping, que evita la filtración de mecanismos de competencia desleal a la producción nacional, al amparo del proceso de liberación del comercio exterior.

Cabe destacar, además, la promulgación de la Ley Marco de Comercio Exterior, que establece las normas generales a las cuales se debe acoger el Gobierno para regular el comercio exterior del país, creando el Ministerio de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Comercio Exterior, y transformando el Fondo de Promoción de Exportaciones "Proexpo" en un Banco de Comercio Exterior; y finalmente, la adopción de un nuevo estatuto cambiario que implicó la liberación y descentralización del mercado de divisas, la legalización de las casas de cambio y la desregulación del comercio de oro.

3. Fortalecimiento de la inversión y capitalización empresarial

En este campo se han tomado medidas en materia tributaria, laboral y financiera orientadas a facilitar la restructuración industrial y crear mecanismos para ampliar la inversión.

El fortalecimiento del sistema financiero, que resulta marco obligado para cumplir las metas de modernización industrial; se está ejecutando a través de la ampliación de líneas de crédito, con recursos extremos que serán canalizados a través del Banco de la República; el establecimiento de un régimen de emisión de bonos para extender las posibilidades de capitalización a la pequeña y mediana industria la iniciación de un proceso de desmonte de las inversiones forzosas de los intermediarios financieros; la vinculación a los mercados de valores, a bancos y corporaciones financieras, dando comienzo al desarrollo de una banca múltiple; la adopción de un nuevo estatuto en materia de inversión extranjera, que amplía las posibilidades de acción conjunta con el capital foráneo en todos los sectores de la economía; la reforma financiera, que permite una mayor competencia entre los intermediarios financieros, autoriza la creación de filiales en el extranjero y permite inversión extranjera en el sector, fortaleciendo el sistema para que

pueda atender adecuadamente las necesidades de recursos del proceso de apertura.

La reconversión industrial, que es uno de los propósitos esenciales del programa económico, se viene impulsando a través de algunas medidas, entre las cuales cabe destacar: la realización de diagnósticos y estudios de las necesidades de reestructuración en sectores claves de la industria como el automotriz, cuero y calzado, textiles, hierro y acero, y alimentos; la contratación de recursos externos para fortalecer en los próximos 4 años el programa de reconversión de la base productiva; el cambio en la política de ciencia y tecnología con la incorporación del Instituto Nacional de Ciencias "Colciencias" al Departamento Nacional de Planeación y; la reforma laboral, que elimina la retroactividad de las cesantías, crea los fondos encargados de su manejo y flexibiliza las normas de contratación, con el fin de promover la inversión de la generación de empleo.

4. Modernización de la infraestructura y el transporte

En esta materia se han tomado algunas decisiones de importancia como la adopción de un nuevo estatuto para el manejo de los puertos, estableciendo su descentralización; la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, "Colpuertos" y la constitución de nuevas sociedades portuarias con participación del sector privado; la reestructuración de los ferrocarriles nacionales con participación de capital privado en la nueva sociedad de transporte férreo; y el establecimiento de una política de cielos abiertos en materia de transporte de carga que permite la operación de compañías extranjeras.

Todo lo anterior, se adelanta en un marco de desregulación de la economía bajo la concepción de que es necesario "permitir una mayor transparencia de las señales del mercado para eliminar las distorsiones existentes en la fijación de precios y asignación de recursos, estableciendo de esta manera una mayor libertad en el mercado de bienes y de capitales, a través de la apertura de la economía en todos sus frentes".

Se puede discutir sobre la validez de los supuestos y en torno a las limitaciones que presenta la actual estrategia como un modelo integral de desarrollo para el país, pero del proceso descrito sí es posible concluir que éste no ha significado simplemente una liberación de

importaciones, ni tiene un enfoque unidimensional, pues la estrategia contempla acciones en varios campos, con criterio de gradualidad, evitando los tratamientos de choque que tanto traumatismo han causado en otras economías de la región.

B. La Apertura: Un nuevo escenario de crecimiento para el país

El desarrollo económico y social de Colombia en los próximos treinta años dependerá, en gran medida, de las transformaciones que ocurran en su sector externo. Esta es la principal conclusión a la cual han Llegado los, distintos grupos que participaron en el Proyecto Colombia Siglo XXI¹⁵³. Y aunque ciertamente no parece existir consenso acerca del despegue de las principales variables macroeconómicas en la primera fase del proceso (1990-1994)¹⁵⁴, las proyecciones realizadas en el marco de Colombia Siglo XXI, permiten captar la madurez de las decisiones que se adoptarán durante la primera mitad de la década, con previsión de escenarios tendenciales hacia el final de la presente centuria.

Para contrastar sus hipótesis, el proyecto contempla varias opciones de política macroeconómica¹⁵⁵: una denominada de "Inercia", en la cual se mantienen las tendencias registradas en los últimos años; otra en la cual no se modifica en ninguno de sus aspectos el régimen de comercio exterior y se mantiene en su nivel de fines de 1989, denominada opción de "Encierro"; y otra que se denomina opción de "Apertura". Las tres opciones se analizan en dos escenarios: uno de comportamiento "optimista" de la economía mundial, y otro de comportamiento "pesimista". Las simulaciones, bajo estas opciones y escenarios, se presentan en el cuadro No. 10.

Ha sido tradicional que cuando las condiciones de la economía internacional son "optimistas", Colombia adquiere una mayor flexibilidad para la definición de su política económica. En esta hipótesis, el promedio de crecimiento que resulta de las condiciones de "apertura" y de " encierro" son similares. Estas cifras promedio no reflejan sin embargo, el hecho de que al final del período la tasa de crecimiento del PIB sería del 6.6% anual en la alternativa de "encierro" y 8.0% anual en la de "apertura" (ver gráfico No. 4). El resultado del modelo es, por consiguiente, que el ritmo de crecimiento probable en el primer decenio del Siglo XXI podría registrar tasas mucho más favorables en la alternativa de apertura.

En la hipótesis de un comportamiento "pesimista" de la economía mundial los resultados de las políticas de "apertura" o "encierro" son bien interesantes de analizar. En este escenario, las tasas de crecimiento del PBI en las opciones señaladas serían prácticamente iguales. Aún más, durante los primeros años, la tasa de crecimiento sería más alta en la alternativa de "encierro". Sin embargo, al promediar la década del 90, la tasa de crecimiento con encierro sería del 4.5% anual, mientras que con la opción de apertura la economía empezaría a crecer a una tasa del 5%.

Esta tasa de crecimiento ligeramente superior en la opción de apertura, bajo condiciones de pesimismo respecto de la evolución de la economía mundial, no parecería una razón de peso para enfatizar en la bondad de adoptar una política de internacionalización de la economía. Pero cuando se observan los niveles de déficit en la balanza de cuenta corriente, se puede verificar que el nivel de financiamiento externo requerido en la alternativa de "encierro" asciende al 5.5% del PIB, cifra que implicaría una crisis cambiaria sin precedentes en la historia económica reciente, y que haría retomar al país a una brecha externa que se había constituido por muchos años en el gran obstáculo del desarrollo nacional.

Teniendo en cuenta que la alternativa de "encierro" traería como consecuencia una crisis cambiaria de tal magnitud, el proyecto Colombia Siglo XXI realizó una proyección en la que se tomó como variable exógena la restricción del financiamiento externo.

CUADRO 10

CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN COLOMBIA

Optimista	
Pesimista	
Apertura	Encierro
Inercia	Crisis
Tasas de crecimiento (%)	

Consumo privado 3.30 1.30	5.90	5.90	4.60	3.60	4.00	
Consumo del gobierno 3.40 1.50	6.20	5.90	4.60	3.80	4.00	
Inversión 4.30 0.40	9.80	8.10	4.30	5.90	6.10	
Exportaciones 2.60 2.60	8.00	6.30	6.30	5.10	2.60	
Importaciones 3.70 0.90	8.50	6.70	4.80	5.40	4.70	
Producto interno bruto 3.40 1.30	6.80	6.30	4.80	4.10	4.20	
Composición del PIB						
Consumo privado 67.3 67.6	62.0	64.7	65.9	64.4	66.6	
Consumo del gobierno 11.5 11.8	10.8	11.1	11.3	11.1	11.4	
Inversión 20.1 15.1	24.9	22.0	17.4	22.0	22.4	
Exportaciones 14.0 17.6	17.3	15.3	17.9	17.0	12.9	
Importaciones 12.9 12.1	15.0	13.1	12.5	14.4	13.2	
Balanza comercial 1.1 5.5	2.3	2.2	5.4	2.6	-0.3	
Balanza en cuenta corriente 4.2 -0.3	-2.1	-2.6	-0.6	-1.6	-5.5	-

Fuente: Caballero Argáez, Carlos y Ramírez, Manuel, Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia. En: Proyecto Colombia Siglo XXI.

Los resultados de las simulaciones bajo esta nueva opción que adquiriría la característica de opción de "crisis" (ver nuevamente cuadro No. 10), señalan la enorme sensibilidad de la economía al comportamiento de las variables externas y, en especial, al impacto tremendo que una coyuntura de crisis cambiaría tendría sobre la economía ante un déficit en cuenta corriente imposible de financiar. De llegarse a esta situación por la vía de "encierro", en un escenario pesimista de la economía mundial, la expansión anual promedio del PIB caería durante la década al 1.3% (ver gráfico No. 5), es decir, a un ritmo inferior al crecimiento de la población, con el consecuente impacto en términos de inversión, la cual descendería a un nivel precario del 15% del PIB en el años 2000 (cuando el proyecto calcula como normal una tasa del 25% del PIB en ese año) y en una reducción del porcentaje de importaciones, ocasionado por la escasez de divisas.

En estas condiciones, las conclusiones del proyecto Colombia Siglo XXI, parecen evidenciar que, en el caso de que se presente un escenario pesimista a nivel internacional como el que eventualmente se puede configurar por los efectos recesivos del conflicto en el Golfo Pérsico, o por las dificultades que en la actualidad atraviesa la economía norteamericana, la alternativa de "encierro" no resultaría viable, sino sobre la base de una drástica desaceleración en el crecimiento de la producción o de una reestructuración de la deuda, con todas sus consecuencias en términos de financiación externa y crecimiento económico. Por el contrario, los resultados del ejercicio confirman la pertinencia de la tendencia actual, de un viraje gradual pero persistente hacia una mayor internacionalización de la economía.

IV. Apertura con equidad: el reto de la economía colombiana en la década de los años noventa

El análisis precedente de la estructura económica colombiana, especialmente a partir de 1975, deja entrever las limitaciones de un modelo que si bien le ha permitido crecer al país, en medio de un panorama latinoamericano poco satisfactorio, no ha hecho posible la

transición hacia un modelo de desarrollo de largo plazo, estable y autosostenido.

De los lineamientos generales del proceso de "ajuste estructural" iniciado en el marco de la apertura económica en Colombia, queda como evidencia la intención de propiciar un nuevo escenario de crecimiento económico, pero aún no es clara la voluntad de recuperar un horizonte de desarrollo de largo plazo, en el cual se vinculen de manera expresa las nuevas realidades económicas con las transformaciones políticas y sociales que están ocurriendo en el país y que son condición complementaria de una etapa de transformación productiva con equidad. Provocar esta inflexión en el devenir histórico de la nación, supone importantes definiciones en tres grandes temas del futuro inmediato: 1) Un Estado moderno y eficiente; 2) Una nueva estrategia de crecimiento redistributivo, y 3) El afianzamiento de la democratización política.

A. Condiciones de un estado moderno

La caracterización de Colombia como un país extremadamente estatizado no corresponde a la realidad. La dimensión del Estado colombiano, en términos de la participación del consume público en el PIB¹⁵⁶ está muy cerca del promedio latinoamericano, y aún por debajo de economías como las de Uruguay, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá que se caracterizan por un desarrollo relativo menor al alcanzado por nuestro país (ver cuadro No. 11). De hecho, el Estado colombiano es más bien pequeño, si se evalúan las deficiencias ya señaladas en materia de acceso generalizado al saneamiento básico, a la educación, a la salud, y a servicios tan vitales como la seguridad ciudadana y la administración de justicia.

La discusión, por tanto, no debe girar en torno al tamaño del Estado, sino alrededor de la racionalidad de sus acciones, de la eficiencia en el cumplimiento de las funciones que le son propias y del nuevo tipo de intervención estatal que es necesario promover para hacer compatibles los propósitos de crecimiento y distribución del ingreso en un Marco de internacionalización de la economía.

CUADRO 11

PARTICIPACION DEL CONSUMO
PUBLICO EN EL PIB (%)

AMERICA LATINA

País	1984	%	1986	1988	%
Paraguay			8		
7	6				
Guatemala			8		
7	8				
Bolivia			11		
10	20				
República Dominicana			8		
8	6				
Brasil			9	-	
	12				
México			10		
10	10				
Ecuador			12		
12	11				
Colombia			11		
12	11				
Argentina			-		
12	11				
Uruguay			12		
14	13				
El Salvador			14		
14	13				
Venezuela			15		
13	10				

Honduras		15	-
	17		
Perú		12	
11	8		
Chile		14	
13	11		
Costarrica		16	
17	15		
Panamá		19	
22	-		
Nicaragua		35	
4.5	-		
Promedio		13.5	
11.6	11.3		

Fuente: Banco Mundial. Informes sobre el desarrollo mundial 1985-87-90.

1. Eficiencia de la función pública

El Estado colombiano no está cumpliendo sus objetivos centrales de desarrollo integral y de justicia social porque su excesivo centralismo, su desbordado formalismo y la ausencia de criterios adecuados en su intervención, han conformado un marco de paternalismo e ineficiencia que le impide cumplir sus finalidades básicas y que, en cambio, obstaculiza y retrasa la acción del resto de la sociedad.

Las funciones del sector público en Colombia, en muy buena parte, se han limitado a la expedición de normas jurídicas que se consignan en leyes, códigos, decretos, que constantemente se adicionan, se corrigen y complementan, hasta conforman nuestra prolija legislación, que ha llegado a ser tan abundante, confusa y compleja que permanentemente requiere de aclaraciones e interpretaciones.

La consecuencia de este esquema, es que mientras el Estado dilapida su tiempo y sus recursos ejerciendo una labor policiva sin criterio, la economía en varios frentes importantes queda al vaivén de las fuerzas de un mercado imperfecto, que avanza sin control y muchas veces con graves consecuencias sociales, por la falta de regulación, aquí sí necesaria y efectiva por parte del Estado.

Muchos ejemplos pueden citarse en torno a las afirmaciones anteriores. Pero en general, la existencia del sector informal que represente en nuestro país más del 50% del empleo urbano, el hecho de que el 60% de los negocios de las grandes ciudades permanezca sin la licencia de funcionamiento requerida, el creciente contrabando y la evasión fiscal, entre otros, son síntomas claros de que amplios grupos sociales están por fuera de las leyes de ordenamiento urbano, fiscal, laboral y de comercio exterior.

Un esfuerzo de redimensionamiento del Estado para que afronte con eficiencia su objetivo primario de orientar el desarrollo económico y social del país, exige decisiones en tres campos básicos:

a) Desformalización y simplificación, constituyen premisa fundamental para facilitar la gestión administrativa mediante programas específicos de agilidad en los trámites, eliminación de pasos inútiles y disminución de controles innecesarios. Un esfuerzo importante es esta dirección ya fue realizado en 1996, cuando el sector privado y el gobierno concertaron alrededor de 100 aspectos básicos de agilización en procesos administrativos, en los cuales se concentraban la "tramitología y la corrupción oficial". Sin embargo, los alcances se fueron desdibujando en gran medida como resultado de las presiones burocráticas y la ausencia de una voluntad política al más alto nivel de la administración estatal para persistir en el seguimiento de los logros obtenidos¹⁵⁷;

b) Desincorporación de empresas y entidades nacionales que no están cumpliendo una función real frente a las comunidades. Ello conduciría, en la práctica, a la supresión, fusión o delegación a los municipios y regiones, de un importante número de entes oficiales de acuerdo con los niveles en los cuales se haga más eficiente el desempeño de sus funciones. Esta es una tendencia que empieza a generalizarse en América Latina y que en nuestro país apenas comienza a estudiarse, sin que aún existan decisiones de fondo para agilizar el proceso;

c) Descentralización. De vital importancia en el propósito de redimensionar las funciones del Estado, es la profundización del actual

esquema de descentralización política y administrativa que se ha venido impulsando en el país y que, partiendo de la elección popular de alcaldes en vigencia desde 1986, avanza en el fortalecimiento de la capacidad de autogestión por parte de los municipios. Este propósito hace parte integral de la construcción de un nuevo modelo de democracia, que se abre paso en el país, y que busca ampliar los canales de participación y representación popular, mediante una serie de instituciones que crean espacios para la presencia de la comunidad en la planeación y administración de los 1.020 municipios que conforman la geografía nacional.

2. Racionalidad de la acción estatal

Provocar la reestructuración de sus funciones, es el gran viraje que tendrá que dar el Estado en nuestro país para darle mayor contenido social a la inversión pública, hacer buen uso de los dineros de los contribuyentes y garantizar un ciclo largo de desarrollo económico para Colombia en el horizonte del próximo siglo.

Esta tarea cobra aún mas urgencia en el contexto de las tendencias planteadas por el Proyecto Colombia Siglo XXI.

En efecto, la población colombiana aumentará en más de 24 millones de personas en los próximos 35 años, hasta alcanzar los 54.000.000 de habitantes en el año 2.025. Al mismo tiempo, se incrementarán las necesidades en materia de salud y de educación, lo que demandara la realización de mayores esfuerzos para mejorar su calidad y cobertura. De la misma forma, la dotación de servicios básicos y otros elementos esenciales de calidad de vida, adquirirá en el futuro una importancia vital, y exigirá un Estado con capacidad renovada de intervención, en un marco de racionalización de sus acciones que evite el sobredimensionamiento en unos aspectos del desarrollo y la insuficiencia en otros.

La experiencia colombiana, similar a la de otros países latinoamericanos, está demostrando que la falta de racionalidad de la acción estatal se hace evidente en la existencia de una situación contradictoria: mientras el Estado hace excesiva su presencia en unos sectores, brilla por su ausencia en otros, produciendo de esta manera desajustes económicos y sociales que se sienten especialmente en los sectores populares.

En este contexto adquiere sentido la alternativa de una mayor presencia de la sociedad civil en actividades y servicios que estando en manos del Estado presentan problemas de cobertura o de conducción ineficiente. En consecuencia, la estrategia de la privatización debe ser concebida, no simplemente como un mecanismo de desmonte o reducción del papel del Estado o como la panacea para resolver los déficit públicos, sino como un instrumento para promover la racionalización y eficiencia de la acción estatal¹⁵⁸.

No obstante, las tendencias actuales de la privatización en Colombia se desarrollan en un ámbito diferente al de otras economías latinoamericanas, en las cuales el proceso ha venido avanzando como una estrategia para solucionar la crisis financiera del Estado, con la liquidación de activos públicos y la transferencia de empresas, tal como ocurre en Argentina, Brasil y México. En nuestro país, donde el peso relativo de las empresas estatales es menos significativo que en otras economías de la región, las decisiones deben responder más que a un programa de desmonte de las empresas estatales, a la necesidad de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, buscando aumentar su presencia allí donde es más urgente su intervención y, al mismo tiempo, transfiriendo al sector privado aquellas actividades en las cuales el Estado ya cumplió con su función inicial de promoción, o que están en más directa relación con las funciones de los particulares. De hecho, a esta tendencia empieza a vincularse el país recientemente con las transferencias de empresas del Instituto de Fomento Industrial, la reprivatización de la banca y la privatización de los hoteles de la Corporación Nacional de Turismo.

En esta perspectiva la discusión sobre la privatización en Colombia parece concentrarse en la mejor forma de gestión alrededor de la provisión de los servicios públicos. No en vano el ex presidente Alfonso López Michelsen ha expresado que la estabilidad democrática depende, en gran medida, de la fluidez y eficacia con que el Estado atienda en el futuro la prestación de los servicios públicos fundamentales.

Así, en aquellos servicios que constituyen la razón esencial de la existencia del Estado, se abre un amplio consenso en el sentido de que son servicios que no pueden ser objeto de privatización. En esta órbita están la defensa, la justicia, y la seguridad ciudadana. Pero en aquellas actividades donde es factible y deseable que la presencia del sector privado contribuya a ampliar la cobertura y a mejorar la eficiencia en la operación y prestación de los servicios, surgen cuatro tendencias que se van marcando hacia el futuro:

-Los sectores que históricamente se han constituido como un monopolio natural o que presentan condiciones de economías de escala o indivisibilidades de producción, es muy probable que continúen en manos del Estado en el curso de la presente década, tal como se tiene previsto en la actualidad para servicios como el acueducto, la energía y la telefonía básica. Pero a medida que el cambio tecnológico vaya haciendo posible la producción en menor escala, entonces será inevitable la desregulación del monopolio estatal, para permitir una mayor competencia del sector privado en la provisión de servicios específicos.

-Existen otros campos donde la presencia del sector privado es amplia como consecuencia de vacíos de la acción estatal que han empezado a ser cubiertos por los particulares. Tal es el caso de la educación, la salud y el transporte sectores en los cuales la tendencia hacia la privatización, que hoy es una realidad, se consolidará hacia el futuro próximo como mecanismo de ampliación de la cobertura en estos servicios. Sin embargo, el Estado deberá recuperar en ellos un papel decisivo en la provisión y orientación de políticas, si se aspira a consolidar el esquema de internacionalización de la economía, bajo los criterios de garantizar una mayor competitividad, en el caso del transporte y promover el "capital humano", en los casos específicos de la salud y la educación.

-En aquellos servicios donde existen actividades susceptibles de ser contratadas con el sector privado, para garantizar una mayor eficiencia en su provisión, se ampliarán en el futuro las posibilidades de participación del sector privado y de la comunidad organizada, sin que el Estado pierda por ello capacidad de tutela y control sobre tarifas y políticas de prestación del servicio. La privatización en la recolección de las basuras, la reparación y mantenimiento de equipos y vehículos oficiales, la autoconstrucción en obras menores en acueductos y alcantarillados, y la construcción de aulas escolares, son ejemplos de la consolidación de esta tendencia.

-En aquellas empresas que ofrecen servicios de importancia estratégica para el país, pero que han evidenciado grandes problemas de ineficiencia operativa y administrativa, convirtiéndose en obstáculos para el desarrollo de otras actividades, empieza a consolidarse una tendencia hacia la privatización parcial o total del servicio, ante la imposibilidad del Estado para provocar su reestructuración. Tal es el caso de los ferrocarriles, los puertos y la seguridad social¹⁵⁹.

3. Nueva dimensión de la intervención estatal

Desde un enfoque ortodoxo se ha venido imponiendo la concepción según la cual el Estado moderno, en un modelo de apertura de la economía, "debe ser un Estado menos operante en una economía más desregulada". A nuestro juicio esta percepción no parece confirmarse al hacer el análisis de las nuevas realidades del desarrollo en América Latina. Por el contrario, si bien la promoción industrial en un mercado protegido puede llegar a ser compatible con organismos públicos pasivos, el fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria, para articular los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, financiamiento y comercialización, alrededor de las nuevas estrategias de modernización de la economía.

El papel del Estado en la nueva fase del desarrollo que ahora avanza en el país, adquiere una dimensión importante en el propósito de transmitir eficiencia a todo el sistema productivo nacional mediante un nuevo esquema de "Estado facilitador" que garantice la presencia competitivo del país en los mercados internacionales. No se puede omitir, en este contexto, que en los próximos diez años el país deberá invertir cerca de 3.500 millones de dólares en infraestructura de transportes para poner la economía a tono con la dinámica de la competencia internacional¹⁶⁰. Pero además, para que sea eficaz la estrategia de desarrollo fundada en las oportunidades del comercio exterior, el Estado deberá tener una presencia muy activa en la capacitación y calificación de la mano de obra, lo cual hará aún más prioritaria la extensión de la educación básica y el mejoramiento de las condiciones de salud y nutrición de la población.

Frente a estas circunstancias adquiere mayor confirmación la tesis que hemos venido sustentando, en el sentido de que Colombia no requiere tanto de la reducción del tamaño de su Estado, como de un propósito nacional por hacer posible la mayor eficiencia y racionalización de la función pública, en la perspectiva vigente de renovar la necesaria intervención del Estado en la economía.

B. Una nueva estrategia de crecimiento con redistribución del ingreso

No hay duda que la decisión de iniciar un proceso de apertura económica en nuestro país es una buena oportunidad para profundizar la industrialización y, al mismo tiempo, superar la restricción externa que se deriva de la pesada carga de la deuda y limita las posibilidades de un desarrollo autosostenido.

Lo que se requiere ahora, en una perspectiva de largo plazo, es adoptar los criterios adecuados en materia de promoción de los sectores con los cuales el país hará su inserción en los mercados internacionales, con el fin de que esta nueva dinámica de acumulación no se convierta, como en el pasado, en una estrategia de crecimiento con concentración del ingreso, sino en una nueva estrategia que haga posible la distribución de las oportunidades entre los diferentes agentes económicos, pues como ya lo ha demostrado la evidencia empírica no todo auge exportador conduce al mejoramiento de la equidad¹⁶¹.

1. Exportaciones industriales e ingreso nacional

El apoyo a las exportaciones no tradicionales ha probado ser, en la mayoría de los países del mundo, un sistema que conduce a mejorar la distribución del ingreso, especialmente en aquellos casos en que los sistemas de producción para el exterior originan demandas por trabajo calificado y no calificado en la industria y, al mismo tiempo, contribuyen a generar una amplia demanda por bienes agrícolas. No parece ocurrir lo mismo en exportaciones tradicionales que se basan en sistemas de plantaciones o en sistemas mineros muy grandes, generalmente en manos de inversionistas extranjeros, casos en los cuales se ha observado que el proceso de apertura da lugar a esquemas regresivos de distribución del ingreso. Entre otras razones, porque en este tipo de sistemas, la competitividad usualmente se alcanza a expensas de las remuneraciones laborales. Si a ello adicionamos que los recursos generados en estas actividades, en lugar de encauzarse hacia la incorporación de progreso técnico por la vía de la reinversión, se desplazan hacia el exterior en forma de repatriación de utilidades, no sólo la equidad, sino que tarde o temprano la propia competitividad se verán erosionadas a causa de la pérdida de importancia del costo de la mano de obra como ventaja comparativa en los nuevos procesos productivos¹⁶².

Es cada vez más evidente que, a largo plazo, la solidez de la posición de un país en el mercado internacional, está determinada por un desarrollo

industrial que estimule la calificación de la población y le haga partícipe del proceso permanente de innovación tecnológica, generando así la tendencia a una mayor productividad y por esta vía a un aumento en los salarios reales y una mayor expansión de la demanda agregada. Lo anterior, desde luego, no excluye la posibilidad de que algunas exportaciones industriales basadas en el bajo costo de la mano de obra, constituyan la etapa inicial de un proceso de creación de competitividad sustentada en la introducción progresiva de nuevos procesos y en la producción de nuevos bienes y servicios.

Ahora bien, la necesidad de completar nuestro proceso de industrialización con base en el desarrollo de las exportaciones manufactureras, encuentra plena justificación no sólo en el propósito de inducir una nueva fase de crecimiento con redistribución del ingreso nacional, sino que además adquiere especial significación cuando se evalúan las tendencias del mercado internacional, las cuales están demostrando, en los hechos, que son precisamente las exportaciones industriales las que presentan un mayor dinamismo en los flujos del comercio mundial. Así, por ejemplo, no es posible soslayar el hecho de que las exportaciones de productos primarios sólo crecieron a una tasa del 1.6% anual entre 1962 y 1985, mientras que las manufacturas maduras crecieron a una tasa mucho más dinámica del 6.8% y las manufacturas nuevas lo hicieron al 8.1% en el mismo período¹⁶³. En estas condiciones, es claro que el país tiene en el desarrollo exportador de sus industrias, una oportunidad para avanzar hacia una industrialización más equitativa, y además un importante espacio para garantizar una inserción más eficiente en el comercio mundial.

En Colombia existen algunos sectores industriales donde el grado de orientación hacia los mercados externos, medido por la relación entre las exportaciones y la producción bruta (ver cuadro No. 12), el uso intensivo en mano de obra y su fácil acceso a materias primas con base en los recursos naturales existentes en el país, presentan ventajas comparativas de las que gozan en una primera etapa del proceso de penetración en los mercados internacionales.

CUADRO 12

INDUSTRIA MANUFACTURERA

COEFICIENTE SECTORIAL DE EXPORTACIONES PROYECTADO

	Código	Sector 1995	2000	1990
			DANE	
9	Carnes		1.9	
1.5		1.3		
10	Trans. de cereales		0.8	
0.6		0.6		
11	Lácteos		0.0	
0.0		0.7		
12	Azúcar		32.6	
32.8		39.6		
13	Bebidas		0.2	0.1
	0.1			
14	Tabaco elaborado		0.2	0.2
	0.2			
15	Otros alim. elaborados		4.5	5.5
	7.9			
16	Text. confecc. y cueros		11.5	21.1
30.5				
17	Madera y muebles		15.1	25.4
43.5				
18	Papel e imprentas		8.5	
13.0		18.9		
19	Químicos y caucho		9.3	9.8
12.9				
20	Ref. de petróleo		70.0	50.0
	50.0			
21	Min. no metálicos		10.6	8.5
	6.7			

22	Metálicos de base 1.9	3.3	2.5
23	Maquinaria y equipo 7.6	6.1	6.0
24	Transporte 3.0	4.0	3.8
25	Diversas 9.3	7.5	11.7

Fuente: Cálculos con base en DANE, "Cuentas Nacionales".
Proyecciones: Corchuelo (1990).

Son los sectores del cuero, productos de refinación de petróleo, química básica, industrias diversas, confecciones, calzado, madera, metales no ferrosos, muebles de madera, editoriales, hierro y acero, y textiles, los que han demostrado una mayor capacidad competitiva, con base en las ventajas ya señaladas. Estos constituyen en su mayoría sectores en los cuales, como se señaló oportunamente, se encuentra subdimensionada la industria nacional en relación con los parámetros internacionales, pero que cuentan con un mercado internacional dinámico y un gran potencial para el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas, que son las industrias que lideran el proceso exportador en la mayoría de estas ramas de actividad. Es en estos sectores -a los cuales debe adicionarse la agroindustria- donde deberá concentrarse, en una primera etapa, el desarrollo exportador de las manufacturas colombianas¹⁶⁴.

2. Cambio técnico y desarrollo exportador

En el mediano y largo plazo la composición de las exportaciones industriales debe ir transformándose en favor de aquellas más intensivas en investigación y desarrollo, que contribuyan a inducir el cambio técnico y, en consecuencia, a propiciar un mayor crecimiento del producto total de la economía, con mayores niveles de empleo y distribución del ingreso. Así, cuando se repasa la literatura internacional, es posible encontrar cómo el alto crecimiento de las economías

exportadoras está asociado, precisamente, a la relación dinámica entre exportaciones y cambio técnico. Entre otras razones, porque el exportador que logra una posición estable en los mercados internacionales, generalmente tiene mejores posibilidades de acceso, sin incurrir en costos excesivos, a un mayor número de mejoras tecnológicas, que cuando orienta la producción únicamente hacia el mercado interno.

La baja ponderación que los empresarios nacionales le dan frecuentemente a los problemas de carácter tecnológico en las diversas encuestas que se han realizado en el país son, sin duda, el reflejo de la orientación marginal de nuestras industrias hacia los mercados externos. Por ello, cabe esperar que en la medida en que el actual proceso de apertura económica se consolide, la tecnología convierta en una variable estratégica en la toma de decisiones de los industriales nacionales.

En Colombia, la oportunidad para adelantar el cambio técnico en la estructura industrial se concentra en los sectores productivos de bienes intermedios y bienes de capital que corresponden a ramas que estancaron su crecimiento en la "fase difícil" de sustitución de importaciones que se inició en los primeros años de la década del setenta. Es en estas ramas de actividad, donde adquiere especial importancia el diseño de una política de reconversión industrial, que permita sustituir importaciones en forma competitiva, aprovechando la dinámica aún existente en el mercado interno y avanzando paulatinamente hacia el *desarrollo exportador*, que finalmente será la estrategia que garantice los niveles de escala y capacidad tecnológica suficientes, para convertir a estos sectores en los líderes de la actividad exportadora nacional hacia finales de la década de los años noventa.

Al mismo tiempo, porque se trata de procesos simultáneos y no necesariamente secuenciales, el país deberá fortalecer su capacidad de adaptación a las nuevas tendencias del cambio tecnológico, mediante la investigación e incorporación de nuevos sectores de alta tecnología, como la biotecnología, la informática, la microelectrónica y los computadores, que ya se están constituyendo en los sectores más dinámicos del intercambio comercial a nivel mundial y cuya promoción en el país determinará, en gran medida, el éxito de la política de apertura en los comienzos del próximo siglo.

C. Consolidación de la democratización política

Desde pasadas administraciones, se han venido realizando ingentes esfuerzos por resolver en el plano político el conflicto que por la vía militar no había sido posible resolver frente a la guerrilla desde hace 30 años. En este sentido, se adelantan negociaciones con diferentes grupos de la insurgencia, habiéndose obtenido de parte de los dos más poderosos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- y el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, respuestas ambiguas, con la reiteración de actos terroristas contra la infraestructura productiva del país que han significado pérdidas aún incalculables y que han producido el rechazo de la opinión pública nacional. Pero al mismo tiempo, se han logrado éxitos en los diálogos con otros tres grupos que iniciaron su retorno a la vida civil, el Ejército Popular de Liberación -EPL-, el Partido Revolucionario de los Trabajadores -PRT- y el Movimiento 19 de Abril -M-19-, este último con participación directa en el gobierno, después de haber obtenido el caudal de votos más importante de la izquierda en toda su historia.

En la fase culminante del proceso de apertura política el país participó a finales de 1990 en la elección de una Asamblea Nacional Constituyente amplia y democrática. En ella se ha reunido la conciencia nacional en una oportunidad histórica, con el propósito de reestructurar las instituciones, ampliar su base de representatividad y sentar las bases para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en un nuevo horizonte de paz para la nación. A pesar de que la Constitución Nacional establecía la vía legislativa como único mecanismo para adelantar modificaciones a la Carta Fundamental, la Corte Suprema de Justicia en una decisión sin precedentes le dio paso a una reforma a la Constitución por la vía extraconstitucional, al declarar exequible la convocatoria del presidente para integrar la Asamblea Constituyente, en un claro reconocimiento de la soberanía del constituyente primario, que se manifestó por medio de un plebiscito previo a la convocatoria presidencial. Las bases del nuevo pacto social para el país, que son el resultado de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, se han estructurado alrededor de las siguientes reformas fundamentales:

a) | *La reforma del Congreso.* Se dio al órgano legislativo una profunda transformación en su conformación y funciones. Aunque se mantuvo el bicameralismo, se creó la circunscripción nacional para la conformación del Senado y la circunscripción departamental para la Cámara de Representantes. Se fortaleció la función fiscalizadora del legislativo, estableciendo el "voto de censura" del Congreso a los ministros, en

ejercicio del control político sobre la labor del Ejecutivo. Así mismo, se adoptó un estricto régimen de inhabilidades para quienes accedan a cargos de representación popular; y se eliminaron los auxilios parlamentarios, que se habían convertido en una de las fuentes de mayor desprestigio del parlamento de nuestro país;

b) |*Ampliación de la democracia.* Se crearon espacios para una mayor participación ciudadana, a través de mayores posibilidades de escogencia directa de los gobernantes como en el caso de la elección del Vicepresidente y los Gobernadores. Se consagraron además, mecanismos de democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la iniciativa popular en materia constitucional;

c) |*Reforma de la justicia.* Para darle mayor agilidad y efectividad al proceso judicial, se adoptó el sistema acusatorio y se creó la figura del Fiscal General, quien se encargará de adelantar el control judicial y de armonizar las acciones de las entidades encargadas de aplicar justicia;

d) |*Desarrollo territorial y descentralización.* Se consagró al municipio como la entidad fundamental de la vida política y administrativa del país y se amplió a tres años el período de los Alcaldes y de los Consejos Municipales. Se creó el marco jurídico para que las regiones y las provincias puedan constituirse como nuevas entidades territoriales, introduciendo los aspectos de identidad común alrededor de proyectos de desarrollo local. Se aumentaron las transferencias de la nación a los municipios, con destino a la atención de necesidades prioritarias, en materia, de servicios domiciliarios y sociales. Así mismo, se impulsó una mayor presencia de los grupos indígenas en las grandes decisiones de la vida nacional, con respeto a su identidad étnica y cultural, y concediéndole a los territorios que habitan estos grupos ciertas facultades políticas y administrativas para su desenvolvimiento autónomo;

e) |*Intervención del Estado.* Se confirma al Estado en su función de dirección general de la economía y se le ratificaron los amplios poderes de intervención, para garantizar el desarrollo con justicia social, manteniendo el respeto por la libertad económica y la iniciativa privada; se consagró la expropiación por vía administrativa, en casos de mayor urgencia en la realización de obras públicas o programas de interés para la comunidad, enfatizando en el carácter de función social de la propiedad; se mantuvo el recurso de la emergencia económica, social y ecológica a través del cual el Estado podrá modificar los tributos o realizar emisión monetaria para conjurar la situación que motivó la emergencia; y se incluyó explícitamente la prestación de los servicios

públicos como una función esencial del Estado, previendo la participación de los usuarios en la dirección de las empresas que prestan los servicios para evitar ineficiencias y abusos contra la sociedad civil;

f) *[Derechos económicos y sociales.* Se aprobó un nuevo capítulo de derechos y libertades públicas, con la creación de mecanismos que propician la efectividad de estos derechos, particularmente los de carácter económico y social, como la educación, la salud, y la vivienda.

Las profundas reformas introducidas por la Asamblea y la diversidad de fuerzas políticas y sociales que intervinieron en la definición de la Carta Constitucional, permiten afirmar que el país no sólo avanza en un proceso de modernización económica sino además en un proceso de modernización política que está ampliando los canales de participación democrática e introduciendo profundas reformas en la estructura institucional del país.

Garantizar que estos dos procesos se consoliden y se articulen en la formulación de los planes y programas de desarrollo de largo plazo, será el reto que el país deberá afrontar en la presente década, para iniciar el próximo siglo en un escenario de crecimiento redistributivo y en un marco social y político en el que los fenómenos de violencia y sectarismo de la actualidad hayan dado paso a nuevas formas de convivencia ciudadana guiadas por la tolerancia y el pluralismo ideológico. Sólo entonces será palpable que el país habrá concluido con éxito "la década de las oportunidades".

Nota bibliográfica

BANCO MUNDIAL. Informes sobre el desarrollo económico mundial, 1980-1990.

BEJARANO, Jesús Antonio. La Economía Colombiana en la Década del 70. CEREC, 1984.

BEJARANO, Jesús Antonio. La Estrategia de Desarrollo en el Plan de Economía Social. En: Comentarios sobre el Plan de Economía social. 1988.

CAMARAS DE COMERCIO DE COLOMBIA. Colombia siglo XXI: Una aproximación al futuro. Bogotá, 1990. Dos tomos.

El Proyecto Colombia Siglo XXI constituye un programa de desarrollo del país con una visión de largo plazo. En su primera fase, ya concluida, está conformado por un total de 25 estudios elaborados por destacados especialistas nacionales en cuatro campos: (a) marcos generales de desarrollo; (b) estudios básicos de prospectiva; (c) programas sectoriales de desarrollo, y (d) prospectiva regional. En su segunda fase, el proyecto se ha consolidado como una unidad de trabajo permanente que se orientará a evaluar los estudios realizados; a ampliar y actualizar la información y los diagnósticos presentados; y a reformular y mantener actualizadas las políticas y estrategias respectivas que se sugieren para cada sector considerado.

CANO, Carlos Gustavo. "El sector agropecuario colombiano no es enemigo de la apertura". En: "La Apertura Económica: El reto actual". Cámara de Comercio de Bogotá, 1991.

CEPAL. | *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1990*. Nos. 500/501, diciembre, 1990.

CEPAL. | *Transformación productiva con equidad*. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, 1990.

En este documento, la Secretaría de la CEPAL ha hecho un esfuerzo por presentar una versión decantada de las principales enseñanzas que ha dejado la crisis económica de los ochenta. Se apoya en ellas para elevar a la consideración de los gobiernos de sus Estados miembros una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en el decenio de los noventa y también en adelante. La propuesta gira en torno a la que se considera tarea primordial y confía a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Mediante esta transformación, se pretende crear nuevas fuentes de dinamismo que permitan cumplir algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población.

CLAVIJO, Sergio V. |*¿Qué tan pobres somos?* "En revista Estrategia Económica y Financiera". Septiembre 1990 a.

CLAVIJO, Sergio V. |*El crecimiento y la relación incremental capital/producto en Colombia: Un enfoque de oferta agregada, 1950-1989*. En: Coyuntura Económica Vol. XX, No. 3, octubre 1990 b.

CORCHUELO, Alberto. |*El Desarrollo Industrial y sus Perspectivas Futuras*. En: Colombia Siglo XXI: Una aproximación al futuro. Bogotá, 1990.

CHICA, Ricardo. |*El estancamiento de la industria colombiana*. En: Coyuntura Económica, Vol. 22, No. 2 junio 1990.

Analiza los factores coyunturales y estructurales, tanto de oferta como de demanda, que han contribuido a explicar el estancamiento de la industria colombiana en los últimos quince años. Se destaca en el estudio el ejercicio de medición del impacto de las tres fuentes tradicionales del crecimiento industrial en nuestro país: la sustitución de importaciones, la expansión de las exportaciones y la demanda doméstica.

DNP. |*Plan de Economía Social 1986-1990*. Bogotá, 1987.

DNP. |*"Decisiones sobre el programa de Apertura Económica Bogotá"*, octubre 29 de 1990.

ECHAVARRIA, Juan José. |*Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia*, En: Coyuntura Económica. Vol. 22, No. 2, junio 1990.

ECHAVARRIA, Juan José; Caballero Carlos; Londoño Juan Luis. El proceso de industrialización. Algunas ideas sobre un viejo debate. En: Coyuntura Económica. Volumen XIII No. 3, septiembre 1983.

Presenta una caracterización global de la evolución de la industria colombiana y desarrolla tesis explicativas de la crisis en la producción manufacturera, específicamente en el período 1975-1983, concentrándose en los problemas estructurales del crecimiento de la industria nacional, que se evidencian al hacer algunas comparaciones con los patrones de crecimiento industrial en países con desarrollo similar al colombiano. En un estudio posterior, realizado por Caballero y Ramírez para el Proyecto Colombia Siglo XXI y que también reseñamos

en este ensayo, se hace una síntesis más actual e ilustrativa sobre el desarrollo comparado de la estructura productiva nacional.

FODER, G. | *"On Exports and Growth"* Journal of Development Economics, feb.-april 1983.

GARAY, Luis Jorge. | *Dinámica del desajuste y proceso de saneamiento económico en Colombia en la Década de los 80*. En: Ensayos sobre Política Económica No. 11, junio 1987.

Escrito por uno de los más importantes negociadores de la deuda pública colombiana y orientador permanente de la política económica de nuestro país, a través de su labor de asesoría a los tres últimos gobiernos, el artículo en mención ilustra en forma amplia y precisa la evolución del proceso de ajuste fiscal y cambiario que adelantó el país entre 1983 y 1985, así como el impacto de las medidas adoptadas, sobre el comportamiento de las principales variables macroeconómicas en la segunda mitad de la década de los ochenta.

GOMEZ, Hernando José. | *El tamaño del narcotráfico y su impacto económico*. En revista Economía Colombiana, febrero- marzo 1990.

KALMANOVITZ, Salomón. | *El Desarrollo de la Agricultura en Colombia*. Bogotá, La Carreta, 1987.

KOHLI, Inderjit, SINGH, Nirvikar. | *Exports and Growth*. In: Journal of Development Economics. Vol. 30, No. 2, 1989.

LONDOÑO, Juan Luis. | *Distribución del Ingreso Nacional*. Coyuntura Económica. Vol. XIX No. 4, diciembre 1989, Fedesarrollo.

LORA, Eduardo. | *La Apertura y la Recuperación del Crecimiento Económico*. En: Apertura y Crecimiento. El Reto de los Noventa. Tercer Mundo. Editores-Fedesarrollo, febrero 1991.

Es la compilación más reciente acerca del impacto previsible de la apertura económica sobre las principales variables macroeconómicas del país, desde la óptica de cuatro economistas que se pueden contar entre los más destacados del sector académico nacional: José Antonio Ocampo, Carlos Caballero Argáez, Leonardo Villar y Eduardo Lora. A partir de 3 modelos de proyección, que presentan variantes en sus enfoques metodológicos, se señalan, en cada trabajo, conclusiones respecto de las decisiones actualmente adoptadas en el marco de la apertura económica, evaluando sus resultados de corto y mediano plazo

sobre la estructura de la producción nacional e introduciendo elementos de reflexión que contribuyen a enriquecer la orientación del actual proceso de ajuste estructural de la economía.

OCAMPO, José Antonio (ed.). |*Historia Económica de Colombia*. Ed. Siglo XXI. Bogotá, 1987.

Es uno de los más recientes ensayos de historia económica de Colombia, con una compilación de estudios elaborados por especialistas en diversos períodos de la formación social del país. Los artículos que conforman la publicación son los siguientes: La formación de la economía colonial (1500-1740) por Germán Colmenares; La economía del virreinato (1740-1810) por Jaime Jaramillo Uribe; La lenta ruptura con el pasado colonial (1810- 1850) por Hermes Tovar Pinzón; Las vicisitudes del modelo liberal (1850-1899) por Jorge Orlando Melo; El despegue cafetero (1900-1928) por Jesús Antonio Bejarano; Crisis mundial y cambio estructural (1929-1945) por José Antonio Ocampo; y La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986) por José Antonio Ocampo y otros.

OSPINA SARDI, Jorge. |*Perspectivas de la política fiscal*. En: Colombia Siglo XXI. Una aproximación al futuro. Tomo I. Capítulo XI, 1990.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Revista de Economía política. Reestructuración industrial, experiencias internacionales. Madrid, 1990.

PINEDA HOYOS, Saúl (ed.). |*La Apertura Económica: El reto actual*. Ediciones Cámara de Comercio de Bogotá, 1991.

El editor compila los trabajos realizados por un grupo de expertos nacionales e internacionales con 3 propósitos básicos: (a) Evaluar los supuestos y alcances de la apertura económica en el marco de la discusión sobre un nuevo modelo de desarrollo para Colombia; (b) Analizar las experiencias de América Latina en materia de apertura, así como las posibilidades de armonización de estos procesos en los escenarios de integración que ofrecen el Pacto Andino y la ALADI; y (c) Señalar las nuevas tareas que deberá afrontar el país, para introducir acciones complementarias, sin las cuales el proceso no sería promisorio.

ROSENTHAL, Gert. |*El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas*. En: Revista de la Cepal No. 39, diciembre 1989.

RUIZ LARA, Jorge y otros. | *Deuda social*. En: Debates de Coyuntura Social. No. 2 Fedesarrollo, Fescol, Instituto SER. Bogotá, julio de 1990.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo, Tokatlian, Juan G.; y otros. | *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, eco-nómicas, jurídicas e internacionales*. Tercer Mundo Editores - Ediciones Uniandes, febrero de 1991.

Este riguroso estudio responde a casi todos los interrogantes sobre factores que llevaron al nacimiento y consolidación del narcotráfico en Colombia. Analiza, entre otros, los factores que contribuyeron al repunte del lucrativo y violento negocio; el impacto económico y social del fenómeno; y las múltiples ambivalencias en el tratamiento del problema por parte de sucesivos gobiernos. El libro explica por qué la precariedad social y estatal facilitó la penetración del narcotráfico en muchas instancias políticas, económicas y sociales colombianas, y muestra cómo la respuesta gubernamental ha sido también oscilante, moviéndose entre la represión y el diálogo. El problema del narcotráfico, según sus autores, no se resolverá en forma inmediata, pues se requiere una intervención que involucra tanto a los países productores como a los países consumidores. Pero al mismo tiempo, se señala que el presidente César Gaviria tiene una oportunidad única, que ahora se presenta, para propiciar lo que siempre ha faltado, una verdadera política de Estado frente al problema.

SYRQUIN, Moshe. | *Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: una comparación internacional*. En: Coyuntura Económica. Vol. 17, No. 4, diciembre de 1987.

Referencia obligada de varios de los trabajos citados en este ensayo, el estudio examina en forma comparada la evolución de la estructura productiva nacional, en referencia a patrones internacionales dentro de los cuales el autor considera a Colombia como un país "marginamente grande orientado a la exportación de productos primarios".

URRUTIA, Miguel. | *Análisis Costo-Beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana*. En: Coyuntura Económica. Fedesarrollo, octubre de 1990 - a.

URRUTIA, Miguel (ed.). | *Los indicadores de bienestar que se deterioraron*. En: Cuarenta años de desarrollo: su impacto social. Ediciones Banco Popular, noviembre 1990-6.

Resultado de la compilación de varios trabajos monográficos, este estudio presenta una completa visión de la Colombia de hoy, que resulta de especial interés para el observador extranjero, destacando los logros alcanzados por el país en materia de indicadores del bienestar social, después de 4 décadas de transformaciones demográficas y productivas, pero señalando, al mismo tiempo, los indicadores sociales que se han deteriorado en los últimos años como resultado, en algunos casos, de fenómenos que el autor considera exógenos al modelo tradicional de crecimiento (la violencia política y del narcotráfico) y, en otros casos, de fenómenos inherentes al desarrollo productivo adoptado por nuestro país (el problema ecológico).

VELASQUEZ, Jorge Alberto. |*La Nueva Colombia Exportadora*. Mimeo, diciembre de 1990