

# Estado, mercado y cohesión social. Reforma y ajuste al estilo colombiano

*Rudolph Hommes*

A raíz de las crisis sufridas por algunos países latinoamericanos, existe un ambiente intelectual desfavorable a las reformas económicas que se llevaron a cabo en el continente desde fines de los ochenta, especialmente en contra de las que abarcaba el llamado “Consenso de Washington”. Dentro de los diferentes esquemas de reformas que se aplicaron, tres países –Chile, Brasil y Colombia– se destacaron por ser diferentes y muestran buenos resultados de crecimiento económico. El autor se detiene en el caso colombiano que se distingue por combinar armónicamente los objetivos de ajuste fiscal, liberalización de mercados, crecimiento y justicia social. En primer lugar, señala los antecedentes políticos y económicos de las medidas. Luego, se refiere al cambio de modelo y sus consecuencias para el sector privado y el sector agropecuario, la pobreza y la distribución del ingreso. Finalmente, indica las lecciones de la experiencia, concluyendo que el modelo colombiano se enmarca dentro de los conceptos de las nuevas teorías de crecimiento, caracterizándose por no aplicar rígidamente las recetas del Consenso de Washington ni del neoliberalismo.

## **Introducción**

Después de la crisis mexicana de 1994-1995, tras la experiencia brasileña con la revaluación del real y en vista de las grandes dificultades que sufrió la economía argentina, por el “efecto Tequila”, se ha creado un ambiente intelectual desfavorable a las reformas económicas que se llevaron a cabo en el continente desde el final de la década de los ochenta. En particular se han enfocado en contra del llamado “Consenso de Washington”, al que se le tilda de haber sido una receta insuficiente, en el mejor de los casos, y hasta nociva para el crecimiento y para la equidad.

En realidad, el Consenso de Washington no fue sino una lista de las diez reformas económicas que podrían adoptar los países de América Latina y que en opinión de John Williamson, un distinguido economista del Institute for International Economics, constituían una agenda de

reforma aceptable para el establecimiento de Washington —las instituciones multilaterales, los Departamentos de Estado y del Tesoro de los Estados Unidos, y los principales economistas de los centros de estudio de esa capital—. La lista se hizo a partir de contribuciones de economistas independientes de los distintos países que llevaron a una conferencia en Washington su propia versión de las políticas que se estaban llevando a cabo en cada país y de la agenda de reformas que sería necesaria para salir de la crisis de entonces que se derivaba de los efectos de la deuda. Como las listas y los planteamientos sencillos cautivan a los políticos y a los burócratas, esta lista de políticas se convirtió en la agenda mínima de reforma de América Latina.

Esto no quiere decir que la mayoría de los países la haya adoptado expresamente, o a instancias de Washington. Es más, en la mayoría de los casos, buena parte del paquete de reformas ya estaba en marcha a finales de 1988 cuando se llevó a cabo la conferencia que dio lugar al consenso, y muchas de ellas habían sido consumadas cuando apareció el libro en 1990. De la misma manera —quizás porque las entidades multilaterales desean hacer una contribución intelectual útil—, cualquier intento nacional de mejorar las instituciones que se adelante en la actualidad, aunque se inició hace varios años en Washington, se entiende como una “reforma de segunda generación”, encasillándola en una categoría de reformas popularizada por Moisés Naim que figura hoy en día en la agenda de las instituciones multilaterales de crédito.

A principios de los años noventa en los bancos multilaterales y en los círculos de economistas se hablaba del “Consenso de Washington”. El término se adoptó como resumen del tipo de reformas que se estaban llevando a cabo en el continente y que consistían en su mayoría en una liberación de los mercados de bienes y de los financieros, ajuste fiscal y de reformas impositivas, unificación y liberación del mercado cambiario, eliminación de barreras a la inversión extranjera, privatización, desregulación, y reformas al sistema legal para ampliar el concepto de protección de la propiedad a los bienes del mundo moderno y para hacer dicha protección accesible al sector informal. Como agenda mínima, este conjunto de políticas es compatible con el crecimiento pero no garantiza, y conlleva una modernización del aparato productivo y del sistema político. Este tipo de reformas ha roto también los vínculos de la política económica con el pasado ideológico prevaleciente en América Latina que defendía la sustitución de importaciones y la regulación excesiva. El consenso no incluía una agenda social y mucho menos una política de crecimiento. Esto se lo tuvieron que añadir los

países por su cuenta, y de ahí se deriva la discusión sobre la cohesión social de las políticas de apertura.

En algunos países de América Latina se adoptó un modelo de crecimiento con política social; en otros, los tecnócratas se limitaron a los procesos de ajuste, a la liberación de mercados y a la privatización. En estos países se hizo un esfuerzo relativamente modesto en política social, pero ésta no se llevó a cabo con programas de erradicación de la pobreza, sino de alivio, muy contaminada, por objetivos políticos, como fue el caso del programa de Solidaridad de México. En otros casos fracasaron las reformas porque no existía el respaldo en la sociedad para poder llevar a cabo una reforma tan radical en forma tan acelerada, sin haberle creado primero una clientela. Ese fue el caso de Venezuela. En otros países se desmontó con éxito el viejo orden, y se reemplazó por un modelo de Estado mucho más liberal y ortodoxo, como se ha observado en Perú y Argentina. Los resultados de este modelo han sido mixtos. Por una parte, se le devolvió vida económica y esperanza a los países, pero por otra quedaron inmensos vacíos en la política social del Estado que aún no se han llenado. También se creó una duda justificada sobre la capacidad del modelo económico para generar un crecimiento económico sostenible, con una cierta armonía social.

Dentro de estos esquemas de reforma, tres países se han destacado por ser diferentes y los tres muestran buenos resultados en crecimiento económico: Chile se ha convertido en el modelo económico del continente con un paradigma de economía de mercado, combinado con una reestructuración radical del Estado y el fortalecimiento evidente de las instituciones encargadas de proveer servicios básicos. Aunque al inicio de las reformas se cometieron todos los errores que posteriormente han cometido otros países, Chile tiene hoy resultados para mostrar que son definitivamente un argumento a favor de las reformas y del esquema de mayor libertad en los mercados, con fortalecimiento institucional. Las exportaciones de Chile continúan creciendo, ha logrado dominar la inflación, el Estado funciona, la economía crece muy por encima del promedio de la región y se acerca al patrón de desempeño de las economías asiáticas. Por otra parte, y esto es quizás lo más importante, Chile ha aumentado su ahorro doméstico a niveles que permiten un desarrollo y un crecimiento autosostenido y que son muy superiores a los del resto del continente. También ha hecho innovaciones y ha progresado significativamente en el campo social.

El otro ejemplo diferente es Brasil. Se demoró más que los demás países de la región en poner en marcha las reformas económicas, no ha

salido del todo del paradigma de Estado capitalista que lo distinguió durante muchos años y que dio lugar a su crecimiento durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, pero que ha venido en crisis desde los setenta. Desde finales de la administración pasada ha venido aplicando algunas de las reformas del consenso de Washington con mucha cautela, inclusive dando marcha atrás frecuentemente; y el ejecutivo ha procurado llevarlas a cabo en coordinación con el legislativo y buscando amplios consensos políticos. Estos consensos retardan la aplicación de las mismas y probablemente las distorsionan, pero crean un respaldo político que indudablemente les va dar continuidad y permanencia. La lenta y cautelosa marcha de Brasil hacia una economía de mercado tampoco se distingue por contener una política social activa y expresa, pero sí parece mantener activos los elementos de una política de crecimiento de corte tradicional (estilo brasileño; esto es, con fuerte intervención del Estado y buscando el ajuste fino de las políticas, calibrándolas, para que no afecten intereses privados poderosos, y para que no impidan el crecimiento).

El tercer país que ha elegido su propio rumbo ha sido Colombia. En ese país, las reformas económicas se llevaron a cabo en un ambiente muy diferente al de las otras economías de América Latina porque no experimentaba una crisis económica y las reformas no se hicieron al amparo de ella. Por el contrario, en 1989 y 1990, cuando se iniciaron las reformas económicas y se liberaron los mercados, Colombia era el país de América Latina que más había crecido durante la década anterior —la década perdida de América Latina— y el país más estable de la región en términos de crecimiento e inflación.

La crisis que experimentaba Colombia en la alborada de las reformas era de otra naturaleza: la población colombiana vivía bajo el peligro del narcoterrorismo que bombardeaba a la población civil en forma aleatoria para hacer más efectivas sus amenazas y que desafiaba abiertamente la autoridad del gobierno. Por otra parte, la sociedad colombiana seguía inmersa en sus profundos conflictos internos, evidencia de los cuales era y es una guerrilla en expansión que data de 1960; amplias necesidades básicas insatisfechas, a pesar de casi dos décadas de mejorías monotónicas de la distribución del ingreso y de los indicadores de calidad de la vida; un ambiente de violencia y de impunidad generalizado, y un sistema político muy poco competitivo dominado por el clientelismo y por el caciquismo regional.

En este ambiente, mal podría llevarse a cabo una reforma económica de corte estrictamente ortodoxo. Se requería desarrollar los

instrumentos para hacer más fuerte al Estado, particularmente al sector de la justicia y al aparato de seguridad interna, crear instituciones para llevarle los servicios básicos al quintil más bajo de la población, imponer un modelo de crecimiento económico que llevara a la sociedad de niveles de crecimiento cercanos al 4% anual a niveles de 6 ó 7% por año, y crear un sistema político más competitivo y democrático. Esta era una difícil tarea en una sociedad que no había experimentado un *shock* económico y que, por lo tanto, traía incólumes las coaliciones y los grupos de presión que sustentaban el modelo anterior.

Para entender algunos de los aspectos frustrantes de las recientes reformas de América Latina conviene estudiar con algún nivel de detalle el caso colombiano. Por ejemplo debemos preguntarnos, ¿cómo se pudieron llevar a cabo reformas que cortaban de un tajo la tradición corporatista de manejo de la economía colombiana entre el sector privado y el gobierno, sin recurrir a medidas de emergencia y operando con el Congreso? El aspecto más interesante de las reformas colombianas es que desde un principio se concibieron dentro de un modelo que combinaba armónicamente los objetivos de ajuste fiscal, liberalización de mercados, crecimiento y justicia social. Es el contraejemplo que sirve para oponerle al argumento de que el consenso de Washington no es congruente con la política social o con el crecimiento. A continuación se describe el modelo de reforma colombiana desde el punto de vista de Estado, mercado y cohesión social.

## Reforma y ajuste al estilo colombiano

En 1950, Colombia era uno de los países más pobres del continente. El rápido crecimiento que experimentó en las décadas siguientes hizo posible que pasara al grupo de países de ingresos medios hacia el final de los años setenta, con progresos enormes en la distribución del ingreso, la educación y la salud. Este progreso social ha continuado, aún después del proceso de ajuste que se inició en 1984 y de las reformas económicas de corte liberal que se llevaron a cabo entre 1990 y 1994.

Colombia creció moderadamente durante los años ochenta. A pesar de ello, fue el país que más creció en América Latina en esa década y es uno de los pocos países que nunca ha tenido tasas de crecimiento negativas. Es más, Colombia ha tenido la economía más estable de la región, en el sentido de haber mostrado la mayor constancia en términos de crecimiento, de tasa de cambio real y, lamentablemente, de inflación.

Aunque estos resultados eran buenos en comparación con los de la región, no eran satisfactorios internamente. El modelo económico de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones que venía operando desde los años sesenta empezó a flaquear cuando los colombianos se dieron cuenta de que tendrían que esperar 45 años para duplicar su ingreso, mientras que en los años setenta se esperaba hacerlo cada veinte años. De estas inquietudes y porque la productividad comenzó a caer, se alcanzó un consenso entre los técnicos sobre la necesidad de abrir la economía que se extendió luego a algunos políticos progresistas. Este consenso ganó momento y se hizo más amplio al final de los ochenta, cuando varios economistas mostraron independientemente que la productividad total de los factores venía decreciendo de forma continua. En los cincuenta y los sesenta, ésta explicaba el 8,5% del crecimiento económico total y el 15% del crecimiento por trabajador, mientras que al final de los años ochenta su contribución era casi imperceptible. Ello indujo a que en 1989 se iniciara un proceso de liberalización del comercio exterior que culminó con una amplísima apertura de la economía en 1991. Fue la motivación económica que estuvo detrás de las múltiples reformas económicas y políticas que se llevaron a cabo al principio de esta década.

Lo que impulsó la apertura y las demás reformas no fue la falta de fe en el Estado, ni el deseo de hacerlo más pequeño. La prueba más elocuente de ello fue que durante el período 1990-1994, el gobierno central creció mucho más que lo que había crecido en la historia reciente y que el gasto social se aceleró dando un salto sin precedentes. Lo que dio ímpetu a las reformas y a la adopción del nuevo esquema liberal fue el estancamiento estructural que experimentaba la economía colombiana, y el deseo de cambio de las mayorías, especialmente de las juventudes colombianas.

El récord reformista de la administración en los primeros cuatro años de esta década y el amplio contenido de las reformas no encuentran fácilmente émulos en la historia económica reciente de Colombia. Esto lleva a reflexionar sobre las consecuencias políticas de las reformas liberales y sobre el desarrollo político necesario para que sobrevivan los cambios, porque la clave del éxito o del fracaso no son tanto éstas o aquéllas sino la capacidad política de los gobiernos de hacer aprobar y, lo más importante, hacer sobrevivir un buen paquete de medidas aptas para las circunstancias específicas de un país particular en un momento histórico determinado.

## Los antecedentes políticos y económicos de las reformas

*Crecimiento y estabilidad.* Las principales características de la economía colombiana han sido la estabilidad macroeconómica desde el final de los años sesenta, crecimiento moderado e ininterrumpido desde 1950, una inflación predecible, el crecimiento continuo de la cobertura de servicios básicos, la mejoría permanente de los indicadores sociales desde los años cincuenta y de la distribución del ingreso desde 1964. Esto, unido a la baja volatilidad política de la la tasa de inflación y de la del crecimiento económico, había dado lugar a la relativa estabilidad política, a pesar de la persistente violencia y de los brotes frecuentes de terrorismo.

A pesar de la violencia, el país ha tenido estabilidad política e institucional y había logrado mantener un alto nivel de consenso sobre su política económica. Tuvo la misma Constitución durante 105 años y gobiernos democráticos durante 82. Durante el período 1958-1986, los dos partidos mayorías operaron como una coalición que les permitió monopolizar el poder y dividirse la burocracia. Este sistema persiste, de hecho, hasta nuestros días. En buena medida, esa estabilidad política ha sido facilitada por la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico continuo y, hasta 1995, por la ausencia de populismo en la administración económica del país.

*Resistencia al cambio.* El círculo virtuoso de estabilidad política y estabilidad económica no fue completamente benéfico porque el acuerdo explícito de repartirse el poder que mantuvieron los dos partidos tradicionales limitó la competencia y suprimió las fuentes de competencia política que no surgieran del seno mismo de los partidos tradicionales. Este desalojo de la competencia fue una fuente de legitimidad para el discurso político de la subversión. Adicionalmente, al enquistarse los dos partidos principales en la burocracia estatal y en el poder, se fomentaron coaliciones con los grupos de interés económicos que hicieron que éstos se convirtieran eventualmente en la principal clientela del gobierno, porque la organización unitaria de los partidos se disipó y ellos se convirtieron en una confederación fragmentada de caciques políticos regionales, quienes también se apoyaban en la burocracia para asegurar fuentes financieras para sus proyectos clientelistas regionales y para mover las votaciones.

Este acomodamiento entre los grupos, los intereses económicos y los barones políticos no se limitó a unos grupos o individuos, aunque unos pocos pueden haber obtenido la mayor parte de los beneficios, sino

que se extendió a la mayoría de los políticos en el Congreso, al sector empresarial y al sector agropecuario. El sector privado se benefició de los generosos programas de crédito subsidiado del gobierno, de los demás subsidios directos e indirectos y por la protección contra las importaciones y la competencia externa. Los sindicatos que no estaban vinculados a la guerrilla participaron en esta alianza y obtuvieron beneficios y protección del gobierno.

El consenso que surgió de este acomodo tuvo consecuencias políticas y económicas que contribuyeron a la estabilidad económica pero inhibieron el cambio. También contribuyó a fomentar la corrupción y el clientilismo, dio pie al relajamiento ético y a la complacencia que permitieron el posterior ingreso de la mafia a la política. Asimismo, creó los antecedentes que han hecho posible que la guerrilla se apodere de los canales del clientelismo, dando lugar a un nuevo fenómeno de clientilismo armado, mediante el cual la guerrilla utiliza los mismos mecanismos para hacer política que utilizan los políticos tradicionales a través del Estado y se apropia de los recursos públicos que se destinan a hacer política social y clientelismo. Como resultado, los dos partidos políticos mayoritarios perdieron casi toda su diferenciación y su influencia como instituciones, excepto por su carácter de federaciones de empresarios políticos que se unen cada cuatro años para elegir a un candidato presidencial.

*Condiciones que antecedieron a las reformas.* A principios de los años noventa, Colombia era una de las economías más protegidas del mundo; no tenía mecanismos para prevenir el abuso de poder económico o de mercado de los grandes conglomerados; carecía de los medios gubernamentales que se requieren para promover la competencia y tenía un sistema de control de precios que efectivamente impedía dicha competencia.

El Banco de la República era la fuente del crédito subsidiado que —financiado con el impuesto de inflación— fluía a través del sistema para ser aprovechado por los empresarios que más activos tuvieran para ofrecer como garantía. De esa forma, el crédito de fomento servía principalmente para reforzar la distribución de riqueza existente o para concentrarla más. Este sistema —al cual puede atribuírsele responsabilidad por las altas tasas de inflación— también fue la principal causa y uno de los culpables de que se marchitara el mercado de acciones en Colombia y nunca se lograra desarrollar un mercado de capitales. Dio lugar a represión financiera, porque el gobierno usaba al sistema financiero como fuente de financiación para sus programas de crédito concesional

o neutralizaba las actividades de fomento del Banco Central vía mayores encajes y una política monetaria más estricta.

Al sistema financiero se le obligaba a financiar la vivienda de clase media y la de bajos ingresos. Estos créditos y el acceso a la educación universitaria fueron los principales medios de atracción de la clase media a la coalición de gobierno.

El sistema pensiones también fue una herramienta para atraer a la clase media. Como consecuencia de esto, la estructura de seguridad social que evolucionó fue bastante inequitativa e incapaz de proveer pensiones para los ancianos pobres.

Este acomodamiento político y económico había funcionado relativamente bien durante los cincuenta y sesenta, aunque el modelo económico era bastante propenso a las crisis de balanza de pagos durante esos años. A partir de 1966, el modelo fue fortalecido por las exitosas reformas de la administración Lleras, particularmente por la adopción de la devaluación gradual de una política explícita de promoción de exportaciones, que incluía subsidios a las exportaciones, la adopción de un régimen muy estricto, pero eventualmente inefectivo, de control de cambios, y la institucionalización de controles a las importaciones basados en una estrategia sustitutiva. Estas reformas tuvieron un éxito inicial indiscutible, especialmente por su efectividad para evitar crisis de balanza de pagos y porque le dieron el impulso inicial a las exportaciones menores que vendrían a hacer mucho más diversificada la economía colombiana y mucho más resistente a choques externos – una de las razones por las cuales Colombia muestra un envidiable récord de crecimiento estable.

Debido a este éxito inicial, dichas políticas se convirtieron en un tótem económico que era imposible reformar, a pesar de los esfuerzos y los deseos de las siguientes cuatro administraciones. No en vano vino a Colombia en 1986 un famoso economista norteamericano, invitado por el Banco de la República para celebrar los veinte años del régimen de control de cambios, para ver qué tipo de país era el que celebraba con tanta pompa tamaño anacronismo.

Pero las reformas habían sido inicialmente muy benéficas, principalmente porque le comunicaron estabilidad a las cuentas externas y crearon reglas de juego predecibles. También facilitaron el entrenamiento de personal técnico y la formación de una burocracia en el Banco de la República y en el INCOMEX, bien versada sobre los mecanismos de comercio y los flujos de capital. Esta burocracia fue una fuente de fortaleza para esas instituciones. Por otra parte, el fortalecimiento de la

función de planeación y de la administración tributaria durante los años de Lleras Restrepo fomentó la formación de tecnocracias en el Ministerio de Hacienda y en el Departamento Nacional de Planeación. Algo similar hubiera debido ocurrir con las instituciones de seguridad social y de mercadeo agropecuario que se crearon en ese gobierno. Ello jamás ocurrió porque los ministerios que tuvieron a su cargo estas instituciones han sido más propensos a emplear fichas políticas de los caciques de los dos partidos que los ministerios técnicos. Estos últimos han estado mucho más aislados de la codicia del patronato político y de las prácticas clientelistas de empleo.

*El proceso de cambio entre 1990 y 1991.* Al final de los ochenta, Colombia pasaba por una difícil etapa de incertidumbre y de búsqueda de su identidad política. El país estaba sufriendo uno de los brotes más radicales de terrorismo y violencia política de su historia, debido al desafío abierto al gobierno que provenía del cartel de drogas de Medellín. Después de haber sufrido los asesinatos de varios candidatos presidenciales —entre los que descollaba el líder reformista liberal Luis Carlos Galán— y en el ambiente que se creó después de los acuerdos de paz con los movimientos guerrilleros del M-19 y el EPL, el país se puso en plan reforma.

Cuando en diciembre de 1989 el Congreso enterró la reforma constitucional que había propuesto la administración Barco, un grupo de estudiantes y de activistas organizaron un referendo ni permitido ni previsto por la Constitución que estaba vigente y distribuyeron la “séptima papeleta” en las elecciones de marzo de 1990, pidiendo la convocatoria de una Asamblea Constituyente. El gobierno de Barco tomó el paso atrevido y valeroso de pedirle al Consejo Electoral que contara estos votos y el electorado aprobó la iniciativa con cerca del 90% de los votos. “En una decisión histórica basada en una novedosa expansión de la interpretación de la soberanía popular y de la política partidista, la Corte Suprema conceptuó positivamente sobre la constitucionalidad de la propuesta”.

En diciembre de 1990, los colombianos volvieron a las urnas a votar por los delegados a la Asamblea Constituyente. Este cuerpo se reunió regularmente durante el primer semestre de 1991 y promulgó la nueva Constitución en julio de ese año. A pesar de haber tenido una representación minoritaria en la Asamblea Constituyente, el gobierno logró un cambio constitucional profundo que no trajo consigo descabros económicos, incrementó las posibilidades para una participación

política más amplia y abrió el camino para una mayor competencia política.

Probablemente, las reformas económicas de la administración Gaviria no hubieran sido posibles en ausencia de este revolcón político. La perspectiva de los cambios políticos que se preveían en la nueva Constitución debilitó a las coaliciones que defendían el *statu quo* económico y distrajeron su atención. Montados sobre el entusiasmo del público con el cambio y el deseo del Congreso de demostrar tardíamente que también podía trabajar, los tecnócratas de la administración Gaviria aprovecharon la ocasión y lograron que se aprobara la mayoría de las reformas durante la última legislatura de 1990, mientras el país y los grupos de presión estaban hechizados por la discusión y los eventos políticos que culminaron con las elecciones de diciembre de ese año. Aprovechar ese momento que pocos hubieran podido prever fue posible porque el equipo de Gaviria llegó al gobierno con los proyectos de reforma en el bolsillo y los tenía listos para presentarlos al Congreso en septiembre de 1990. El efecto de distracción de la reforma política fue tal que la mayoría de los grupos de presión se desatendieron casi por completo de los cambios legislativos que adelantaba el Congreso. Un ejemplo de esta distracción fue la sorpresa y el estupor que produjo en el Comité Nacional de Cafeteros un jueves de diciembre de 1990, cuando se enteraron de que la Comisión Tercera del Senado había aprobado el día anterior una importante reforma del régimen del Fondo Nacional del Café, la primera en casi cincuenta años. A partir de ese día, dos subgerentes de la Federación de Cafeteros permanecieron día y noche en el Congreso hasta que se aprobó la ley que reformó el régimen cambiario (y el cafetero). Fue en medio de esa distracción generalizada que pasaron por el Congreso las principales reformas legislativas del proceso de apertura.

Sin duda, estas políticas serán reformadas y contrareformadas en años venideros: algunas ya se les ha quitado el filo. Pero capturaron la imaginación del público colombiano, han sido financieramente viables, amistosas con la inversión privada y han contribuido al crecimiento económico. Pero el mayor logro de las reformas liberales de 1990 y 1991, fue haber demostrado que Colombia tiene capacidad para cambiar radicalmente. Esto era impredecible hasta entonces. Nadie hubiera podido prever que instituciones tan rígidas como la Corte Suprema de Justicia se volvieran flexibles en el preciso momento cuando fueron llamadas a serlo para facilitar el cambio.

## El cambio de modelo

Estos fueron los antecedentes de las reformas del año 1990. Su origen fue netamente democrático y no fueron concebidas aisladamente por una tecnocracia como sucedió en Venezuela, en México y Argentina, sino que fueron votadas en el Congreso después de una amplísima discusión, y sufrieron profundos cambios durante ese proceso. Sin embargo, la vieja guardia del partido liberal y buena parte de la izquierda han tratado insistentemente de desacreditarlas, tal vez porque con ellos se derrumbó parte del edificio de sueños que ellos habían construido en los años sesenta; o porque nadie les consultó los cambios cuando éstos se llevaron a cabo. Esta vieja guardia aduce que las reformas no tuvieron corazón, que se originaron en el pensamiento político neoliberal, y que por lo tanto son más bien fruto de una ideología de derecha que de un modo de pensar progresista. Lo que no se discute es que el esquema económico preexistente facilitaba la permanencia de mecanismos que generaban cuasirentas para los grupos económicos más poderosos y sostenía un sistema político que contenía el germen de la corrupción que sufre y está tratando de extirpar Colombia.

El esquema de gobernabilidad prevaleciente en la sociedad colombiana anterior a las reformas consistía principalmente en una alianza entre poderosos, protocolizada por un Estado débil pero con una burocracia de tamaño significativo, sin mucha autonomía, sobre la cual podían ejercer su poder de veto los intereses económicos y los jefes políticos.

La base política que le otorgaba sustento democrático a esta coalición se apoyaba principalmente en la clase media y en la capacidad de los políticos de atraer, por medios clientelistas, votos de personas de bajos ingresos que buscaban mejorar su acceso a servicios públicos y satisfacer necesidades básicas. Los elementos de conflicto de esta sociedad surgían de los grupos marginados de la coalición, de los subversivos y del crimen organizado.

Este equilibrio político basado en el intercambio de favores por apoyo y votos se debilitó temporalmente con las reformas políticas de 1990-1991. Al liberalizar los mercados, desmontar el crédito de fomento y desregular el comercio exterior, el gobierno central perdió gran parte de su capacidad de hacerle favores al sector privado. La eliminación de los auxilios parlamentarios y, sobre todo, la descentralización le quitaron al gobierno central posibilidades para adquirir la lealtad de los políticos tradicionales a través del presupuesto nacional cambiando las

reglas de juego de la gobernabilidad en Colombia. La licitación pública de las concesiones —como fue el caso de la adjudicación de las licencias para telefonía celular— estableció nuevas reglas de juego para el sector privado y lo distanció del gobierno, ya que bajo este sistema las condiciones de la adjudicación variaron.

Este cambio fue ampliamente criticado porque los únicos que tuvieron acceso a la licencia de celular fueron los grandes capitales nacionales e internacionales que tenían recursos para licitar las licencias. La verdad fue que el gobierno renunció a la potestad que siempre había tenido de hacer ricos a dedo, y escogió más bien la posibilidad de obtener un precio comercial a cambio de la concesión de una renta.

La reducción de la burocracia en varias instituciones, la privatización y la eliminación de subsidios también le restó al Estado grados de libertad en su trato con otros grupos de poder y con clases populares, pues sacrificó fuentes de poder y medios de negociación dentro del esquema político preexistente de “dar y recibir”.

La apertura, la eliminación de controles y reglamentos, la modernización del gobierno, así como la privatización de algunas entidades públicas, le quitaron a la administración pública capacidad para otorgar beneficios directos al sector privado, a los sindicatos y a la clase política. En consecuencia, el Estado perdió parcialmente la lealtad de estos grupos, ya que no pudo satisfacer sus aspiraciones de obtener privilegios. El anverso de esta moneda es que el gobierno, por no controlar más con dicha lealtad, tampoco tiene las mismas obligaciones con ellos que tenía en el pasado y tuvo la oportunidad de ser mucho más independiente frente a sus presiones. Es una lástima que estos cambios tan radicales en la manera de hacer política hayan sido atenuados por los intentos de la presente administración de reinstaurar las costumbres clientistas del pasado.

Con este paso atrás, se perdió la oportunidad para crear un nuevo consenso político establecido sobre bases más transparentes. En ese esquema, el Estado, más transparente y más especializado, podría haber adquirido mayores responsabilidades en la provisión y garantía de servicios sociales básicos como la salud y la educación, sujeto a las limitaciones impuestas por la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico y la estabilidad de la economía en el largo plazo. Y el sector privado, menos dependiente del Estado, tendría la principal responsabilidad de proveer empleo y mejorar el ingreso de las personas mediante aumentos continuos de la productividad.

Como la administración Samper escogió el camino de volver a establecer algunas de las relaciones de clientelismo y dependencia que existían en el consenso anterior y fortalecer a la clase política tradicional, el impulso del cambio político que indujo al cambio de modelo económico ha disminuido considerablemente. Los empresarios han vuelto a malgastar su tiempo buscando prebendas del Estado y los políticos volvieron a prenderse al presupuesto del gobierno central.

En todo caso, a pesar del retroceso, las consecuencias económicas del cambio de modelo siguen vigentes porque afortunadamente, hasta la fecha, las bases fundamentales de la reforma de 1990-1994 siguen en pie. Este nuevo ambiente económico ha inducido grandes cambios en el sector privado y en general en la economía.

### **Consecuencias del cambio de modelo para el sector privado**

La reacción del sector privado a la apertura y a la integración comercial con Venezuela y el Ecuador ha sido generalmente favorable. La respuesta a la apertura ha sido principalmente adversa en el sector agropecuario, pero los industriales han respondido al desafío de un mercado ampliado con competencia internacional y aumentaron en años pasados su inversión en planta y equipo en forma significativa, superando con creces en los años 1993 a 1995 el crecimiento de la inversión privada en el período 1986-1988, que había sido la época de oro de la década pasada y, alcanzando en 1993, la misma tasa de crecimiento de la inversión privada que se había observado en 1978 —la más elevada de los catorce años anteriores. La participación de la inversión privada en el producto había venido cayendo desde 1988 y llegó a su nivel más bajo en 1991, de donde se recuperó rápidamente en los años posteriores para venirse a detener nuevamente en 1996, como consecuencia de la incertidumbre política. Por otra parte, la industria ha podido aumentar su productividad año tras año, a partir de 1991, y ha modernizado considerablemente su estructura productiva y sus procesos.

Las consecuencias de la apertura sobre la estructura de mercado de los sectores productivos no es clara todavía. Por una parte, todavía no ha tenido lugar un reacomodo radical de los mercados, aunque ya se comienza a vislumbrar que la economía global está ingresando y va a producir profundos cambios. La inversión extranjera de penetrar con fuerza en el sector financiero hace presagiar que las cosas van a cambiar radicalmente en un futuro muy cercano. Que ello se haya demorado ha sido

benéfico para el sector privado preexistente porque le ha dado tiempo para fortalecerse. Debe notarse que como resultado de la apertura no ha habido quiebras significativas ni se ha apreciado un cambio radical en las tendencias de cierre de fábricas o de empresas. Lo que si se ha notado, buscando mayores niveles de productividad y un significativo aumento de la productividad de la mano de obra, que se ha hecho evidente por el menor crecimiento en la tasa de empleo del sector industrial en comparación a la producción.

La apertura ha sacudido a los grandes grupos económicos. Por una parte el ingreso de competidores al mercado nacional en sectores tradicionalmente protegidos ha incitado un nuevo comportamiento empresarial. Por otra, la mayor libertad económica ha permitido que algunos de ellos se expandan internacionalmente, buscando economías de escala y de alcance de su línea de productos básicos. El modelo anterior había limitado severamente la posibilidad de ampliación internacional de las actividades de estos grupos y había forzado, quizás en forma artificial, una diversificación interna. Ello hacía que el tamaño de las empresas estuviera limitado por el tamaño del mercado interno, lo que no permitía que adquirieran talla para competir internacionalmente. Ahora pueden expandirse internacionalmente y de hecho lo están haciendo. Tanto la incursión de nuevas compañías globales en los mercados domésticos como la expansión de compañías colombianas a mercados externos van a cambiar la forma de hacer negocios.

Estas empresas no podrán depender del gobierno para que las asegure implícitamente contra riesgos de mercado ni para que les amortigüe los costos de los ciclos económicos. La apertura da lugar a un nuevo tipo de empresarios, mucho menos dependientes del Estado, y a un nuevo tipo de empresas, más grandes y más internacionales. La apertura ha obligado a los empresarios colombianos a adaptar sus empresas para competir por posiciones en los nuevos mercados que ha abierto la privatización y la desregulación, ha eliminado la práctica de colusión que era común en la situación anterior y le ha dado feliz término a los pactos de caballeros entre grandes grupos que hacían innecesaria la inversión en un economía sobreprotegida. En suma, las condiciones actuales del mercado colombiano son mucho más propicias que en el pasado a cambios en tecnología, a la introducción de innovaciones y a los aumentos de la productividad total de los factores.

Por supuesto que los efectos de las reformas se van suavizando con el tiempo. Se imponen nuevas políticas proteccionistas tales como la utilización de precios de referencia, las agencias certificadoras de

exportaciones, las prácticas anti-*dumping*, la utilización de cláusulas de salvaguardia de los acuerdos internacionales o la exigencia de certificados de autoridades del exterior que terminan por socavar el alcance inicial de la apertura comercial. Este deslizamiento hacia un mayor proteccionismo es un fenómeno natural que obedece a los sesgos del comportamiento colectivo en favor de la protección. Como los productores tienen mucho más que ganar individualmente del proteccionismo que lo que pierden individualmente los consumidores, las economías se deslizan naturalmente hacia un mayor proteccionismo. Por eso hace falta, cada dos o tres administraciones, que llegue al poder un equipo reformista que corrija la tendencia, para darle un nuevo impulso al sector privado.

## El sector agropecuario

Los conflictos con el sector agropecuario merecen un tratamiento muy detallado. El sector experimentó la competencia internacional por primera vez durante la administración Gaviria, pero la caída de los precios internacionales y el mal clima durante 1992 indujeron una severa crisis que obligó al gobierno a aumentarle la protección contra la competencia externa y dio lugar a que el Congreso reviviera los subsidios para la agricultura. Hoy en día es ya evidente que los subsidios no llegaron a los campesinos sino a los agricultores tradicionales y que la nueva protección ha aislado de nuevo al campo colombiano del mercado internacional.

A pesar de las buenas intenciones y del discurso ruralista de la actual administración, el problema del campo sigue vivo. A los políticos les queda fácil decir que fue la apertura la que causó el problema. Lo cierto es que los problemas del campo van mucho más allá de la apertura y del efecto pasajero que tuvo en conjunción con la caída de los precios internacionales sobre la producción agropecuaria.

El diagnóstico realizado por Felipe Jaramillo, Hans Biswanger y otros en FEDESARROLLO y ECONOMETRIA (Banco Mundial) sobre el sector agropecuario sigue siendo válido:

– Aunque el crecimiento del sector agropecuario entre 1950 y 1994 fue satisfactorio (3,5% anual), el empleo en el campo creció mucho menos (1% anual) y muy por debajo del aumento de la población rural (1,5 a 2% por año).

– Las políticas de fomento y el subsidio al crédito agropecuario incentivaron la utilización maquinaria y no de mano de obra en el

campo, e hicieron aumentar el precio de la tierra por encima de su valor económico en condiciones normales (con la ausencia de subsidios y prerrogativas especiales). Este fenómeno se acentúa porque los agricultores y ganaderos pagan muy pocos impuestos en comparación con el resto de la población. Por unidad de valor agregado, un agricultor colombiano paga la décima parte de lo que paga en impuestos un industrial. Adicionalmente, la inversión pública en el sector agropecuario ha favorecido principalmente a los grandes agricultores.

– La mayor concentración de pobreza en Colombia existe en el sector rural donde viven tres de cada cuatro pobres colombianos. Estos se concentran geográficamente en poblaciones rurales ubicadas en las mismas regiones donde la tierra cultivable de alta calidad está mal utilizada. Este tipo de tierras de baja utilización representa casi el 50% de la mejor tierra del país.

– Mientras que la apreciación del peso tiene efectos muy negativos sobre el ingreso, el crecimiento y la inversión en el sector agropecuario, la mayor protección de la producción agropecuaria tiene muy poca influencia sobre el ingreso rural. El antídoto para las consecuencias de la apreciación del peso no es entonces una mayor protección sino programas especiales de alivio a la pobreza rural.

El diagnóstico, por una parte, pone en evidencia que las buenas intenciones que tienen los izquierdistas de la vieja guardia para con el campo dan lugar a políticas de fomento del sector que van en contra de los intereses de los pobres del sector, inducen formas de producción que desestimulan el empleo rural e incentivan la concentración de la riqueza en el campo. Por otra parte, las políticas que van encaminadas a aumentar la protección y los subsidios para el sector comercial agropecuario, que generalmente son repartidos en promoción directa a la inversión existente y al valor de la tierra, no van a resolver el problema de pobreza, el de la mala utilización de las mejores tierras y no van a presionar hacia arriba el precio de la tierra, cuando lo que se necesita es que caiga y se introduzcan tendencias indeseables en la distribución del ingreso.

La mayoría de estas políticas pueden tener efectos negativos sobre el empleo rural y la pobreza en el campo. Pero no hay un programa coherente para resolver el principal problema social del campo: que el 50% de la mejor tierra está subutilizada y en manos de unos pocos; y que la mayoría de los pobres del campo está ubicada precisamente en esas mismas zonas. Estos pobres no tienen trabajo ni medios de acceso a la tierra. De espaldas a este problema, los políticos se dedican a promover

subsidios que se reparten entre quienes ya tienen tierra y capital, y la reforma agraria es importante.

El Estado colombiano y no ha sido capaz de hacer una reforma agraria. No hay razón para pensar que va a ser capaz de hacerla ahora a pesar de que ya existe un consenso de que esto es lo que se necesita para resolver los problemas sociales y de productividad del campo. En ausencia de esa posibilidad hay que rescatar la fórmula de crear un impuesto especial a la propiedad, una renta presuntiva sobre el valor comercial de los predios, que obligue a los propietarios a explotarlos adecuadamente o a venderlos, y que haga caer el precio de la tierra. Este impuesto lo tendría que recaudar el gobierno central pero debería ser transferido a los municipios. En ausencia de una reforma agraria, esta sería una respuesta sería a los problemas del campo.

Para concluir, aunque la apertura liberalizó el comercio de los bienes agropecuarios, lo que produjo una crisis del campo colombiano fue la caída de los precios internacionales y la apreciación del peso. Hubieron falta políticas de empleo rural que hubieran contrarrestado en su impacto social. Pero, por otra parte, el problema estructural del campo colombiano proviene del fracaso de la reforma agraria y de un exceso de subsidios a la agricultura comercial, combinados con un desconocimiento prolongado de los problemas de la pobreza rural y, por lo tanto, de una falta de atención crónica a estos problemas.

## **Pobreza y distribución del ingreso**

Los sectores de izquierda le atribuyen al modelo de apertura comercial y a las reformas del principio de esta década el carácter de enemigo de los pobres, y sugieren que se revirtió una tendencia secular hacia la mayor distribución del ingreso a causa de los programas económicos liberales. La primera afirmación es falsa y la segunda es inexacta. El programa de gobierno de Gaviria no fue concebido exclusivamente como una reforma macroeconómica y del comercio exterior. Tuvo un importante componente social desde su inicio. El programa electoral de Gaviria contenía un programa social ambicioso y una concepción del papel del Estado que claramente difiere del esquema neoliberal en el que se le quiere encasillar. Por ejemplo, en el programa que presentó el equipo de Gaviria al Congreso Ideológico del Partido Liberal antes de definirse la candidatura de ese partido a las elecciones de 1990, se decía que la prioridad del gasto público debe ser restituir al Estado colombiano su eficacia para gobernar y que, aunque se le daría la prioridad a la reforma

de la justicia, ello no significaba sacrificar los objetivos sociales del gasto. En el programa de gobierno, esta manera de pensar se reflejó en un aumento considerable del gasto público y en una profunda reforma de la seguridad social y del sistema de salud.

Los resultados observados hasta la fecha sugieren que esta línea política ha dado resultados. El porcentaje de personas y de familias urbanas que viven bajo las líneas de pobreza e indigencia cayó sustancialmente en 1993 y 1994, frente a niveles relativamente estables de la población que vive en condiciones de pobreza de niveles superiores al 40% entre 1986 y 1992, a niveles del orden de 30 a 32% entre 1993 y 1995. Durante el gobierno de Gaviria aumentó la participación del trabajo en el valor agregado, cayó el desempleo y aumentaron los salarios reales en el sector industrial. Todos estos resultados son aparentemente contradictorios con el deterioro de las estadísticas de distribución del ingreso que se atribuye a esa administración.

Lo que aparentemente sucedió, fue que la distribución del ingreso sufrió en 1991 y 1992 por el duro ajuste de salario mínimo y el ajuste de los salarios oficiales, pero se recuperó a partir de 1992 y recobró la tendencia a la baja en 1993 y los años posteriores. Esta es una hipótesis plausible y consistente con lo que ocurrió con las cifras de pobreza, desempleo y salario real durante el cuatrienio.

## **Lecciones de la experiencia y reflexiones ex-post**

El modelo de reforma económica que se ha aplicado en Colombia es más parecido al que sugiere la nueva literatura sobre crecimiento que al que se deriva de la rígida aplicación del consenso de Washington. La literatura económica ha reconocido desde hace años la importancia económica de invertir en capital humano, cómo ese capital humano contribuye al crecimiento y al progreso técnico, los beneficios económicos de la educación y la nutrición, la influencia de la salud sobre la capacidad de aprender de las personas y el efecto de la educación sobre la distribución del ingreso. Las prioridades de un programa económico sostenible en el largo plazo deben contener esas enseñanzas.

Los ingredientes de ese modelo tendrían que ser los siguientes: la estabilidad macroeconómica, la distribución de los efectos del progreso, el desarrollo del capital humano, la ausencia de distorsiones graves de precios, el grado de apertura de la economía al comercio y a la tecnología moderna, la orientación de la economía de las exportaciones, la libertad de los mercados financieros, la flexibilidad del mercado laboral,

y costos de capital competitivos con los del resto del mundo. Todas estas son condiciones necesarias para que se den tasas de crecimiento superiores a las que se han experimentado en las últimas dos décadas. Por supuesto, para que se de el crecimiento, es indispensable que haya inversión productiva, tanto pública como privada, en capital físico y humano, y que se produzcan aumentos acelerados de la productividad, asociados con el cambio técnico. Veamos en forma sucinta cómo ha actuado Colombia en cada uno de estos frentes.

*Estabilidad macroeconómica.* La estabilidad macroeconómica se ha convertidos en parte integral de la ética económica de la opinión pública colombiana. Los técnicos, los comentaristas y los políticos se ocupan más de ella que del crecimiento o de la distribución del ingreso. Se desarrollan verdaderas batallas de opinión sobre si el déficit fiscal debe ser de 2,0% o de 2,5% del PIB, los exportadores y los agricultores piden menores déficit (aunque con mayores subsidios), los dos *lobbies* bancarios pronostican el fin del mundo si el gasto público sube mucho (y también si baja). En fin, Colombia es en cierta forma una nación de macroeconomistas.

Durante años se pensó equivocadamente que esta obsesión con la macroeconomía explicaba parcialmente por qué no crecía más la economía, ya que nadie premiaba el crecimiento y en cambio si se le presentaba mucha atención a la estabilidad. Las investigaciones más recientes que se han realizado con datos de series de tiempo de cientos de países muestran que la ética económica colombiana estaba bien enfocada. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el crecimiento. Una economía con elevadas tasas de inflación, con déficit fiscales apreciables o con desequilibrios de balanza de pagos, está condenada a crecer menos que una economía con menores tasas de inflación, en equilibrio fiscal y de balanza de pagos. El récord de Colombia, a partir de 1984, ha sido de relativa estabilidad macroeconómica, aunque todavía persiste un gran problema puesto que la sociedad colombiana se acostumbró a niveles de inflación del orden del 20% anual, lo cual no puede ser consistente con la estabilidad macroeconómica en el largo plazo. La verdad es que la inflación deber ser muy inferior para que crezca más la economía y para no tener que malgastar esfuerzos económicos y fiscales para mantener la inflación alrededor del 20% anual. A partir de las estimaciones del profesor Stanley Fisher del Fondo Monetario Internacional, se puede calcular que si la inflación en Colombia fuera del orden del 5-6% anual el crecimiento del ingreso per cápita podría ser superior en un punto porcentual. Algo similar sucede

con el déficit fiscal, aunque en menor escala: si en lugar de un déficit del 2% del PIB se tuviera equilibrio presupuestal, año tras año el crecimiento del ingreso per cápita podría ser superior en medio punto.

Otra política enfocada a la estabilidad que tiene impacto sobre el crecimiento ha sido el vuelco que se le ha dado al Banco de la República, no sólo por haberlo hecho responsable de bajar la inflación año tras año, sino porque se desmanteló el sistema de crédito de fomento en este banco. Este tipo de crédito, que generalmente beneficia a los más ricos, fue uno de los principales obstáculos para que se desarrollaran los mercados financieros y de capitales, y provocaba una batalla permanente para el acceso de los pequeños productores a los mercados de crédito. En efecto, utilizando los cálculos que permiten las estadísticas internacionales se puede estimar que si el crédito del Banco de la República pasa del 25 al 30% del crédito total al 0%, el crecimiento del ingreso per-cápita podría ser superior en un punto. El análisis empírico le ha dado la razón a la sabiduría convencional, ya que estos resultados no se conocían cuando la Asamblea Constituyente decidió sacar implícitamente al banco de este negocio.

*Inversión en capital humano.* El éxito de las economías asiáticas parece basarse en buena medida en su alto nivel de desarrollo del capital humano. A pesar de ello, en Colombia no se le ha puesto todo el empeño requerido a esta área crítica para el crecimiento. Aunque es apreciable el progreso que puede mostrar en términos de educación, el esfuerzo ha sido insuficiente y todavía se debe hacer mucho más. Por ejemplo, la cobertura de escuela secundaria es todavía del orden del 50% lo que quiere decir que se está desperdiciando cerca de la mitad de nuestro capital humano potencial, y los planes vigentes hacen preveer que dicha cobertura no llegue al 100% sino en el año 2006. El problema es particularmente agudo porque cuando se analizan los datos sobre pobreza en Colombia, se puede concluir que existe un problema de diferencias en educación, agravado por el acceso desigual a los servicios públicos, al empleo y a la seguridad social.

En Colombia, donde el nivel de escolaridad promedio no llega a los seis años, los jefes de hogar de las familias pobres y sus cónyuges tienen cuatro años menos de escuela que los de las demás familias. Los niños de familias pobres tienen tasas de inasistencia cuatro veces superiores a las de los demás adolescentes. También existen grandes diferencias en los niveles de capacitación de los jefes de los hogares pobres, comparados con el resto de la población.

Por otra parte, la calidad de educación que recibe un niño parece estar directamente relacionada con el nivel de ingreso y/o el nivel de educación de los padres. Por todas estas razones, si se quiere atacar la desigualdad en la sociedad colombiana, el camino indicado es erradicar las grandes diferencias en educación que existen en la actualidad y que se autopropagan; y mejorar la calidad, porque la educación que se da en Colombia no está capacitando a los estudiantes para entrenarse en ciencias básicas ni en matemáticas. Desde ahí principia la barrera a la adquisición de tecnología y al progreso científico de Colombia.

Todavía hace falta que el gobierno se dé cuenta de que si se concentra la política y el gasto social en educación y salud básica se evitan grandes desperdicios. Hay quienes piensan que la política social debe consistir de programas asistenciales que sirvan como un paliativo. Este es el camino equivocado. Este tipo de programas se basa en transferencias de recursos que no afectan para nada la incapacidad de los pobres de cerrar la brecha de ingresos y si crean dependencias que se prestan para establecer relaciones de patronazgo entre los administradores de los programas, o sus padrinos políticos, y los beneficiarios. Como los sistemas de manejo de fondos con fines políticos son muy vulnerables a la corrupción o a la desviación de los recursos, al cabo de unos años se culmina con que “no se le enseñó a la gente a pescar y tampoco hubo con qué comprarle pescado”.

Por estas razones, el centro de una política social encaminada a romper con las desigualdades en el ingreso y a promover el crecimiento debe ser la educación. Como los estudios recientes de diversos países señalan que un aumento de 1,2 años en el grado de escolaridad promedio de una sociedad está asociado con un aumento de un punto completo en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita, quizás convenga ponerle el acelerador a esa tendencia, lo cual requeriría un cambio profundo en la estructura y organización del Ministerio de Educación, para que pase de ser un ministerio político a uno de carácter primordialmente técnico. Claro que sin que ello implique descuidar la salud básica porque el desarrollo del potencial humano requiere adecuados niveles de nutrición, desarrollo infantil y salud general que permitan que la gente opere a su nivel de capacidad.

En el área de la salud, gracias al impulso que le dio a ese sector la ley de seguridad social de 1994, ya se puede prever que se llegará a una cobertura aceptable de servicios de salud básica y agua potable en pocos años y a niveles adecuados en la primera década del siglo siguiente. La reforma del sector salud puede ser una verdadera revolución que va a

hacer posible por primera vez en la historia que los colombianos más pobres tengan acceso a los servicios básicos de salud. Hasta la fecha, la cobertura del sistema de salud ha aumentado de 0 a 25% de la población en menos de tres años.

*Distribución del ingreso.* Los estudios recientes indican que existe una elevada correlación entre la tendencia a una mayor igualdad del ingreso y el crecimiento. Colombia ha cumplido con este requisito y debe seguir cumpliéndolo. El progreso económico colombiano no ha sido de corte desarrollista. Los coeficientes de Gini que indican el grado de concentración del ingreso han caído en forma estable, excepto por un breve período de dos años, como ya se vio; y la relación entre el ingreso del quintil más alto de la distribución del ingreso al quintil más bajo ha experimentado una caída continua y apreciable desde 1978.

*Distorsiones de precios.* Uno de los factores que más inhibe el crecimiento es la existencia de distorsiones de precios, generalmente inducidas por la administración gubernamental de los mismos. Este tipo de distorsiones se ha eliminado en Colombia, aunque todavía existen residuos, ejemplarizados por los precios subsidiados de los servicios públicos y los controles de los precios de la educación privada. Es indispensable corregir estas distorsiones.

*Apertura a la tecnología moderna.* En 1990 y 1991, Colombia cambió su actitud ante el capital extranjero y la reglamentación del mismo, de tal manera que en la actualidad no existen barreras al ingreso del capital internacional. Por otra parte, después de muchos años de xenofobia generalizada en la Cancillería colombiana, finalmente fue posible expedir en 1993 una reglamentación tímida que va a hacer posible un flujo reducido de inmigración de ciudadanos extranjeros. No se debe olvidar que gran parte del desarrollo industrial y comercial de Colombia en este siglo se debe a emigrantes que introdujeron al país conceptos universales como la cerveza, la aviación comercial, el nylon, el supermercado, el crédito de consumo y la mayor parte de la industria de bienes de consumo y de capital que existe en la actualidad.

*El empujón exportador.* Desde 1967 a 1991, Colombia mantuvo una activa política de fomento a la exportación basada en subsidios y privilegios para los exportadores. Esta política fue muy exitosa y se puede ver como un gran empujón exportador. Con ella se sentaron las bases para el crecimiento futuro de la economía. Sin embargo, dicha política no podía continuar indefinidamente porque estaba basada en una economía cerrada caracterizada por un elevado sesgo antiexportador, se

fundamentaba en prácticas de comercio internacional que hoy no son aceptadas y se financiaban con un sobre arancel.

En cumplimiento de estándares y prácticas internacionales, se han tenido que desmontar los subsidios a las exportaciones, pero simultáneamente se ha disminuido radicalmente el sesgo que existía en contra de éstas. Las exportaciones menores colombianas representan casi el 50% del total de exportaciones.

*Liberación financiera.* Existen beneficios para el crecimiento que se derivan de la intervención limitada del gobierno en los niveles de tasas de interés y en los mercados financieros. En Colombia, varias administraciones han utilizado controles limitados a la tasa de interés para moderar el crecimiento de los márgenes de intermediación. Las veces que esto se ha hecho, la intervención ha resultado en un descenso de las tasas de interés. Por otra parte, la posibilidad de una nueva intervención actúa inhibitor de posibles excesos por parte de las instituciones de créditos.

Otro factor que facilita el crecimiento es la libertad financiera. Se supone que un sector financiero bien desarrollado en el que no compita el Banco de la República con crédito privilegiado, y un mercado de capitales vigoroso, son factores que promueven el crecimiento. En estudios recientes se establece una alta correlación positiva entre la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de los pasivos financieros con el público, como proporción del PIB. En Colombia se han liberado los mercados financieros para fomentar la competencia y los pasivos financieros han crecido a tasas récord durante los últimos años.

*Apertura al comercio y acceso a los mercados.* Hoy en día hay consenso sobre la relación positiva que existe entre el crecimiento económico y la exposición de la producción nacional a la competencia internacional. Colombia es una economía abierta, con un amplio acceso a los mercados internacionales. Posee una amplia red de acuerdos bilaterales, a pesar de los descalabros diplomáticos recientes, todavía recibe tratamientos preferenciales en Europa y los Estados Unidos, y tiene acceso a Venezuela, Ecuador y al resto del Grupo Andino. Se ha quedado rezagada frente a Chile y al Mercosur.

*Flexibilidad laboral.* Los economistas internacionales se asombran de que en Colombia se hubiera concebido antes de la apertura comercial una reforma laboral encaminada a flexibilizar el mercado de trabajo como pieza fundamental del programa de modernización de la economía. Este ingrediente, que hoy se considera clave para el éxito de un programa económico orientado a acelerar el crecimiento, también

fue esencial para prevenir el desempleo durante la reforma estructural de los últimos años. Como precursora que fue, Colombia se ha quedado atrás en esta materia y necesita mayores reformas al régimen laboral.

*Costo del capital.* El costo del capital cayó 60% en términos nominales entre 1989 y 1994 gracias a la reducción de las tasas de interés reales, a la rebaja de los aranceles y a que el sistema tributario estaba positivamente sesgado en favor de la inversión. Estos cambios facilitaron la inversión privada que creció a tasas récord durante los años 1993 a 1995. Con las medidas económicas y la política de mayor protección que se ha adoptado desde entonces, se vino abajo la inversión y subió el costo del capital.

*Cambios en la productividad.* Desde que comenzó la apertura, la productividad del trabajo industrial ha aumentado considerablemente, como lo muestran las encuestas del Ministerio de Desarrollo. También existen ya indicios preliminares que señalan que la productividad total de los factores está comenzando a crecer más aceleradamente que en el pasado.

De la anterior reseña queda claro que Colombia ha tomado la mayoría de las decisiones correctas en el sentido de orientar la economía hacia un crecimiento más acelerado y equitativo, y que las políticas han sido coherentes y favorables a ese mismo propósito. Subsisten todavía, sin embargo, unas áreas críticas que influyen negativamente sobre el crecimiento y que continúan siendo obstáculos para un progreso más acelerado.

*La violencia.* La doble peste del narcoterrorismo y la guerrilla son factores inhibitorios del crecimiento e impiden que mejore la calidad de vida de los colombianos, particularmente la de los más pobres. La inversión extranjera podría ser por lo menos el doble del nivel actual si no existieran estos problemas y la inversión probada doméstica podría ser un 20 ó 25% más alta. En otras palabras, la violencia está costando varios puntos de crecimiento. Es por este motivo que el aumento del gasto en seguridad y justicia, los programas de empleo rural, los programas de inversión en servicios básicos, la lucha contra la extrema pobreza, y todo el esfuerzo que se haga para obtener la paz y el orden son eficientes en términos económicos si el gasto es efectivo, pues al aminorar la violencia se liberan inmediatamente fuerzas productivas en la economía y se atrae capital extranjero productivo.

*Deficiencias en infraestructura.* En el mundo académico se ha abierto paso la tesis de que el gasto en infraestructura no es inflacionario si la inversión es eficiente. Por otra parte, la nueva literatura sobre

crecimiento da un lugar muy importante al desarrollo de la infraestructura de transporte y telecomunicaciones, como factor que acelera el crecimiento de la productividad de los factores y el de la economía. En Colombia ha sido excesivamente lento el desarrollo de la infraestructura, a tal punto que la ausencia de infraestructura adecuada le impone sobrecostos al comercio internacional colombiano del orden del 12% de su valor, según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación. Hacia el futuro se debe promover un aumento significativo de la inversión pública y privada en infraestructura de transportes, telecomunicaciones y energía. Se debe esperar que el salto de la inversión anual en estas áreas sea de por lo menos 2 al 3% del PIB superior a la actualidad. Este énfasis, por sí sólo, puede ser un poderoso factor de crecimiento futuro, pues se ha estimado que el crecimiento de la inversión en transporte y comunicaciones del orden de 1,7% del PIB por año contribuye en un punto completo al crecimiento del ingreso per cápita.

*Fortalecimiento institucional.* Los salarios de los políticos, militares, jueces y maestros eran ridículamente bajos antes de 1990. Desde entonces se han hecho grandes esfuerzos par mejorar estos salarios y darle mayor prestancia a las profesiones vinculadas a la educación, la justicia y la preservación del orden público. La nueva composición del gasto público refleja esta preocupación sobre la necesidad de fortalecer las instituciones. Sin embargo, sin que tenga lugar una profunda reforma en el esquema administrativo y en el sistema de incentivos de estas instituciones, es posible que el solo aumento de salarios no tenga el impacto deseado.

*Corrupción y desperdicio.* Recientemente ha aparecido en la literatura económica el tema de la corrupción y su impacto sobre el crecimiento económico. También se vislumbra un renovado interés sobre el impacto en el crecimiento de los malos gobiernos. Estos estudios han encontrado que la corrupción afecta negativamente la eficiencia del Estado y que las dos —corrupción e ineficiencia— están negativamente correlacionadas con la inversión. Por otra parte, la ineficiencia y el desperdicio que propician los malos gobiernos afectan negativamente la efectividad de la inversión. Un programa económico sostenible debe contener una estrategia para erradicar la corrupción del sistema administrativo y del sistema político.

*Una palabra final.* En Hong Kong, la proporción de la población en edad de trabajar que tiene secundaria pasó de 27% en 1966 a 71% en 1991; en Corea pasó de 27% en 1966 a 75% en 1990; y en Taiwán pasó de 26% en 1966 a 68% en 1990. "El crecimiento destacado del Este

asiático es primordialmente el resultado de incrementos de golpe de la producción inducidos por el aumento de la participación laboral, en la relación de inversión al PIB, y en los estándares educativos, así como en la transferencia de población del campo a sectores de alto valor agregado por trabajador.”

En Colombia todavía se mantiene una elevadísima proporción de nuestra población en edad de trabajar con niveles educativos supremamente bajos y las ciudades han atraído a los trabajadores del campo para ocuparlos principalmente actividades de muy bajo valor agregado. Por otra parte, la relación de inversión al PIB no ha crecido significativamente sino que se ha mantenido relativamente estable. De esta comparación surgen factores que indican el rumbo de una política económica de crecimiento: hay que darle mucha importancia a la educación primaria y secundaria, y es necesario crear condiciones estables y de competencia para que aumente la inversión privada y la producción industrial. Esto requiere también fomentar instituciones congruentes con el ahorro.

## Conclusiones

Este análisis del caso de Colombia ilustra varios puntos que son útiles en la discusión sobre el Consenso de Washington, sobre sus consecuencias y sobre la sostenibilidad política de las reformas. En primer lugar, en Colombia no se aplicó nunca un modelo neo-liberal, ni se aplicó estrictamente la receta del Consenso de Washington. El modelo que inspiró las reformas colombianas está enmarcado más bien dentro del marco conceptual de las nuevas teorías de crecimiento y es bastante ecléctico en su orientación ideológica puesto que contempla un Estado más fuerte y más eficiente, responsable por la provisión de servicios sociales básicos a los sectores más pobres de la población. La reorientación y el aumento del gasto público que acompañara en Colombia las reformas macroeconómicas de ajuste y la apertura de la economía tuvieron el objeto de aumentar la seguridad interna y el gasto social en salud, educación y seguridad social. Esta estrategia de estabilización con apertura y gasto social incremental tuvo éxito en términos de sus resultados y una gran aceptación entre la población. En el período que siguió al de las reformas se puede mostrar un incremento apreciable de la tasa de crecimiento de la economía, un descenso de los niveles de pobreza e indigencia y mayores niveles de empleo y salario real. Estos factores han sido esenciales para preservar el modelo económico, aunque la administración que sucedió a la de las reformas ha querido dar un viraje y

echar marcha atrás. Esto no le ha sido posible por el apoyo que tienen las reformas en el sector privado y porque al comienzo del gobierno eran muy populares.