

UN FUTURO ECONÓMICO PARA COLOMBIA

José Antonio Ocampo ^{*} /

INTRODUCCION

Colombia se ha venido hundiendo en un mar de pesimismo. Al peso de un conflicto interno (o mejor, de varios conflictos) que no encuentra salidas pacíficas, pese a esfuerzos de negociación impulsados por los últimos cinco Presidentes de la República y por diversas organizaciones de la sociedad civil, y a los efectos acumulados de la enorme degradación que ha generado el narcotráfico en las formas de los conflictos y en la sociedad colombiana en general, se unió en años recientes la peor crisis económica desde los años treinta. Ante esta realidad, nos hemos inmerso en una catarsis colectiva, en múltiples formas de polarización y en esfuerzos inquisidores desconocidos en varias décadas de vida nacional.

La conjunción de viejos y nuevos problemas, algunos similares a los que enfrentan otros países latinoamericanos --las excesivas desigualdades sociales, la incapacidad de los sistemas políticos de canalizar las demandas sociales, la falta de conciencia de “lo público”--y otros más específicamente colombianos --el peso del narcotráfico y la fragmentación del poder sin mecanismos apropiados de gobernabilidad democrática--, explican por qué la convivencia se ha erosionado hasta llegar a las fronteras de nuestra inviabilidad como sociedad. La crisis económica revela, asimismo, elementos comunes con otros países --patrones de manejo económico que reproducen en vez de corregir la excesiva vulnerabilidad frente a los ciclos de financiamiento externo y un ajuste insuficiente ante la apertura económica-- y otros más específicamente nuestros (al menos en épocas recientes) --la crisis de crecimiento del Estado--.

Al mismo tiempo, nuestra sociedad y nuestra economía tienen, sin duda, reservas importantes para enfrentar los inmensos desafíos actuales. Nuestra diversidad, que hoy aparece como un obstáculo para la convivencia, es, al mismo tiempo, la fuente de nuestra riqueza democrática, que se expresa en la fuerte tradición republicana y en la capacidad para abrir nuevos canales democráticos en nuestra reciente carta política. En cierto sentido, no es la falta sino el desbordamiento de la vitalidad nacional, íntimamente asociada a la diversidad, lo que explica nuestra situación actual y de ella debemos nutrirnos para encontrar los elementos para avanzar. Los avances, ciertamente ambivalentes y ahora en riesgo, que logramos en materia social en la década de los noventa --la ampliación de la cobertura educativa, de la seguridad social y de los servicios públicos-- demuestran que la apuesta de la

^{*} / Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

Constitución de 1991 a una mayor presencia del Estado como instrumento para corregir los rezagos sociales, aunque debe ser más integral y sostenible, puede dar frutos en períodos breves.

De hecho, los años noventa deben ser vistos en Colombia como un intento por cambiar el rumbo, combinando los esfuerzos por poner a tono nuestra economía con el proceso de globalización, con acciones orientadas a extender los servicios sociales a grupos más amplios y a profundizar nuestra democracia. Visto como un todo, este fue un experimento ambicioso, que respondía, además, al reto central que enfrentan todas las sociedades de hoy: cómo hacer compatible la modernización económica, en la era de la globalización, con equidad social y democracia. Sin embargo, como muchos países, y quizás el mundo entero, hemos enfrentado serias dificultades para conciliar estos múltiples objetivos.

La solución a la crisis que enfrentamos no consiste, por lo tanto, en eliminar alguno de los elementos de este complejo reto, sino en encontrar la forma de hacerlos compatibles. En este sentido, los desafíos que enfrentamos a comienzos del siglo XXI no son muy diferentes a los que se plantearon hace una década, y que han resultado tan esquivos hasta ahora. Sin embargo, en la medida en que las redes de cohesión social se han venido erosionando a un ritmo acelerado, habrá que agregar esfuerzos adicionales orientados a reconstruir dichas redes, a “formar sociedad”. Y, todavía más, todo ello no será posible sin lograr avances sustanciales en la lucha contra el narcotráfico, en estrecha colaboración con la comunidad internacional.

El propósito de este ensayo es, por lo tanto, contribuir al debate de cómo hacer compatibles desarrollo económico, equidad y democracia en la Colombia de hoy. Este es, sin duda, un reto complejo, pero tenemos los medios para enfrentarlo y de nuestra capacidad para hacerlo depende nuestro futuro como sociedad.

Capítulo 1

EL CONTEXTO EXTERNO

Algunos de los procesos económicos y sociales que ha estado viviendo Colombia en años recientes tienen grandes similitudes con aquellos que han experimentado muchos otros países, tanto latinoamericanos como del resto del mundo. Una mirada inicial a las tendencias internacionales en este capítulo nos sirve de base para analizar, en el capítulo siguiente, la evolución de la economía colombiana en la última década y para plantear, en el capítulo 3, una agenda futura.

1. La globalización ofrece oportunidades, pero ellas no son uniformes

La globalización tiene raíces históricas profundas, pero su avance durante las últimas décadas ha sido particularmente rápido. Su fuerza reciente es el resultado conjunto de procesos tecnológicos --la revolución de la tecnología de la información y las telecomunicaciones, en particular-- y de la liberalización económica que se ha venido experimentando a nivel mundial, que ha reducido sustancialmente las barreras que imponían los Estados a la acción de los mercados.

Las manifestaciones más notorias de la globalización son el rápido crecimiento de mercados mundiales de manufacturas y servicios, la explosión de los mercados internacionales de capitales y los procesos de concentración económica a nivel mundial liderados por las empresas transnacionales.^{1/} En la última década el comercio mundial de bienes se expandió a un ritmo anual del 7%, dos y media veces más que el crecimiento de la producción. El crecimiento del comercio de algunos servicios, sobre todo financieros y de comunicaciones, ha sido aún más dinámico. La capacidad de las grandes empresas para planificar crecientemente sus actividades a nivel mundial, ha dado lugar, a su vez, a una bonanza de inversión extranjera directa sin precedentes.

Todos estos procesos representan oportunidades para los países en vías de desarrollo, aunque también riesgos, como veremos más adelante. Las oportunidades no son, además, homogéneas. Una de las razones más importantes es el carácter incompleto y asimétrico del actual proceso de liberalización de los mercados. Este proceso es incompleto en la medida en que los países industrializados mantienen una alta protección a los productos agrícolas y a los bienes industriales intensivos en mano de obra y, especialmente, en que no existe libertad para la movilidad de mano de obra, especialmente de mano de obra no calificada. La producción agrícola es, además, objeto de subsidios masivos en el grueso de los países industrializados.

Como estos son los mercados en los cuales los países en vías de desarrollo tienen sus ventajas comparativas, puede decirse que el mundo viene experimentando una liberalización económica asimétrica. En otras palabras, se han liberalizado más los mercados de interés de los países desarrollados que aquellos de interés de los países en desarrollo. Se han fortalecido, además, los sistemas de protección a la propiedad intelectual sobre las innovaciones tecnológicas, que son producidas casi exclusivamente en los países industrializados. De hecho, si se compara la situación actual del comercio mundial con la que existía poco antes de la Primera Guerra Mundial, cuando llegó a su fin la gran “era liberal” del capitalismo, los mercados mundiales de manufacturas son mucho más

^{1/} En el caso de las manufacturas, el rápido crecimiento del comercio y de la inversión extranjera han sido facilitados por la capacidad para dividir los procesos productivos en sus diferentes etapas y realizarlas en localidades distintas. Esto implica que diferentes empresas y países se especializan cada vez más en tareas, dentro de un proceso productivo, que en producir bienes completos.

libres, pero los mercados agrícolas están más distorsionados, la migración laboral es más controlada y las normas de propiedad intelectual son más restrictivas.

Por otra parte, tanto el crecimiento del comercio como los flujos de inversión tienen fuertes componentes regionales. Los mayores crecimientos de los flujos de comercio se han dado, en efecto, al interior de Europa, del continente Americano y de Asia del Este y, en nuestro continente, al interior de los tres mayores procesos de integración en curso: el Área de Libre Comercio de América del Norte, MERCOSUR y la Comunidad Andina. El “regionalismo abierto”, como lo ha denominado la CEPAL, no es una anomalía en el proceso de globalización, es una de sus características distintivas.

América Latina se ha visto beneficiada por estas tendencias. En materia de inversión extranjera directa, la región ha recibido en los últimos años en torno a 60.000 millones de dólares por año, unas cinco veces lo que recibía a comienzos de la década de los noventa. El crecimiento exportador, del 9% real en promedio durante los años noventa, es el mayor de la historia de América Latina y supera al ritmo de expansión del comercio mundial. Sin embargo, las oportunidades que ofrece el comercio internacional no han sido aprovechadas uniformemente.

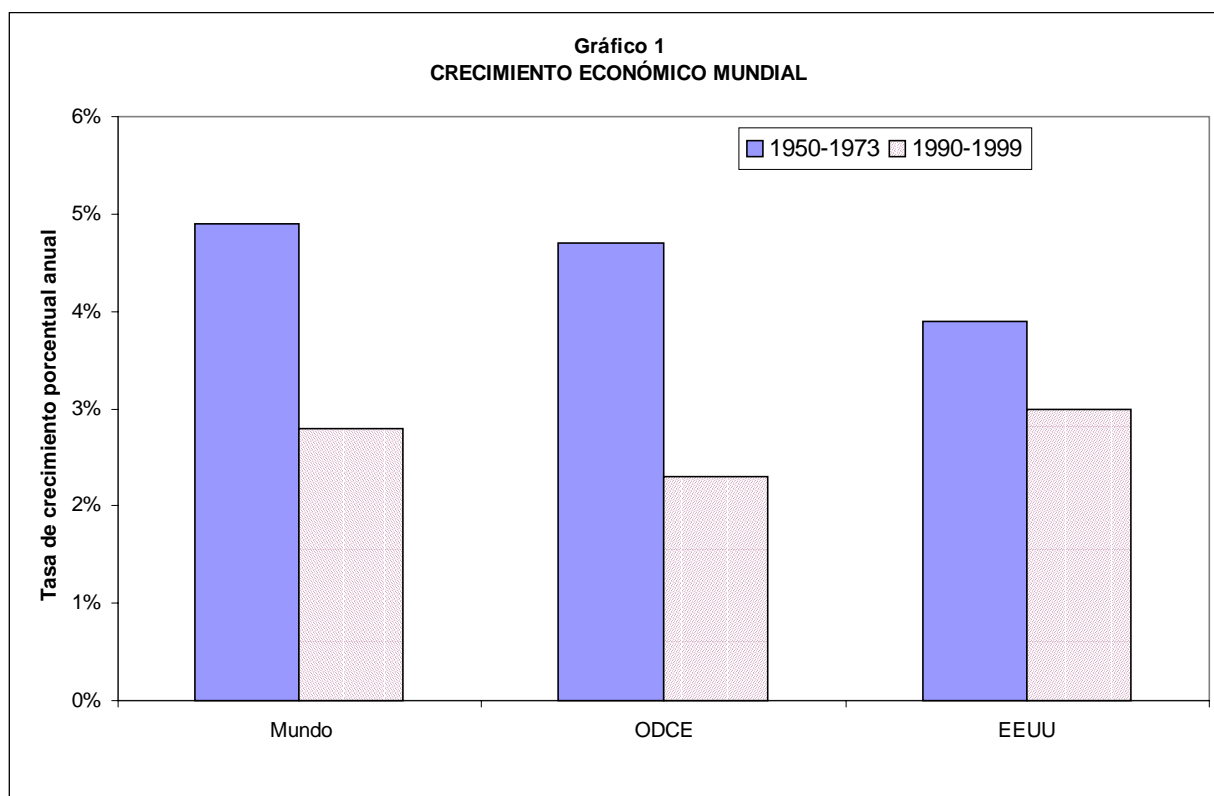
En esta materia, han surgido dos patrones comerciales básicos en la región. El primero de ellos se basa en la exportación de manufacturas y de algunos servicios (especialmente turísticos) a los Estados Unidos. Es el modelo que predomina en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe. En el caso mexicano, las exportaciones manufactureras combinan productos con componentes variables de insumos nacionales y extranjeros con actividades de ensamble o “maquila” de insumos importados; este último es el patrón predominante en las exportaciones manufactureras de los países más pequeños del área. El segundo modelo combina una fuerte integración económica subregional, que ha dado origen a un comercio muy diversificado de productos manufactureros y agropecuarios, con la exportación hacia el resto del mundo de materias primas o bienes manufacturados intensivos en recursos naturales (aceites, pulpa y papel, petroquímica, aluminio y acero). Este es el modelo dominante en Sudamérica. En algunos otros países, entre ellos Colombia, se combina también con exportaciones al resto del mundo de manufacturas intensivas en mano de obra (confecciones, productos del cuero) y, en el caso de Brasil, también con exportaciones intensivas en tecnología.

En términos de resultados, en especial de la capacidad de insertarse en los mercados mundiales más dinámicos, como son los de manufacturas y servicios, y de la capacidad para manejar los efectos de la crisis asiática, el primero de estos modelos ha mostrado ventajas. La creciente competencia en los mercados poco dinámicos de materias primas, el fuerte descenso de los precios internacionales de dichos productos durante la crisis reciente, y la tendencia adversa de largo plazo de los precios de los productos agropecuarios son algunos de los obstáculos que han enfrentado los países sudamericanos. Por otra parte, aunque el comercio al interior de los bloques de integración sudamericanos,

MERCOSUR y la Comunidad Andina, fue espectacular entre 1990 y 1997, experimentó un fuerte retroceso durante la crisis reciente, del cual sólo se recuperó parcialmente en el 2000.

2. El crecimiento económico, mundial y latinoamericano ha seguido siendo lento e inestable

En contra de lo que se afirma generalmente, la globalización no ha generado, hasta ahora, un crecimiento económico mundial más rápido y la revolución tecnológica no ha significado tampoco un crecimiento más dinámico de la productividad. Esto es lo que indica el Gráfico 1, donde se comparan el crecimiento mundial durante los años noventa con lo que algunos han llamado la “edad de oro” de la economía mundial: el período 1950-1973. Tanto en términos de crecimiento económico como de aumento de la productividad, el desempeño ha sido más pobre en el pasado reciente.

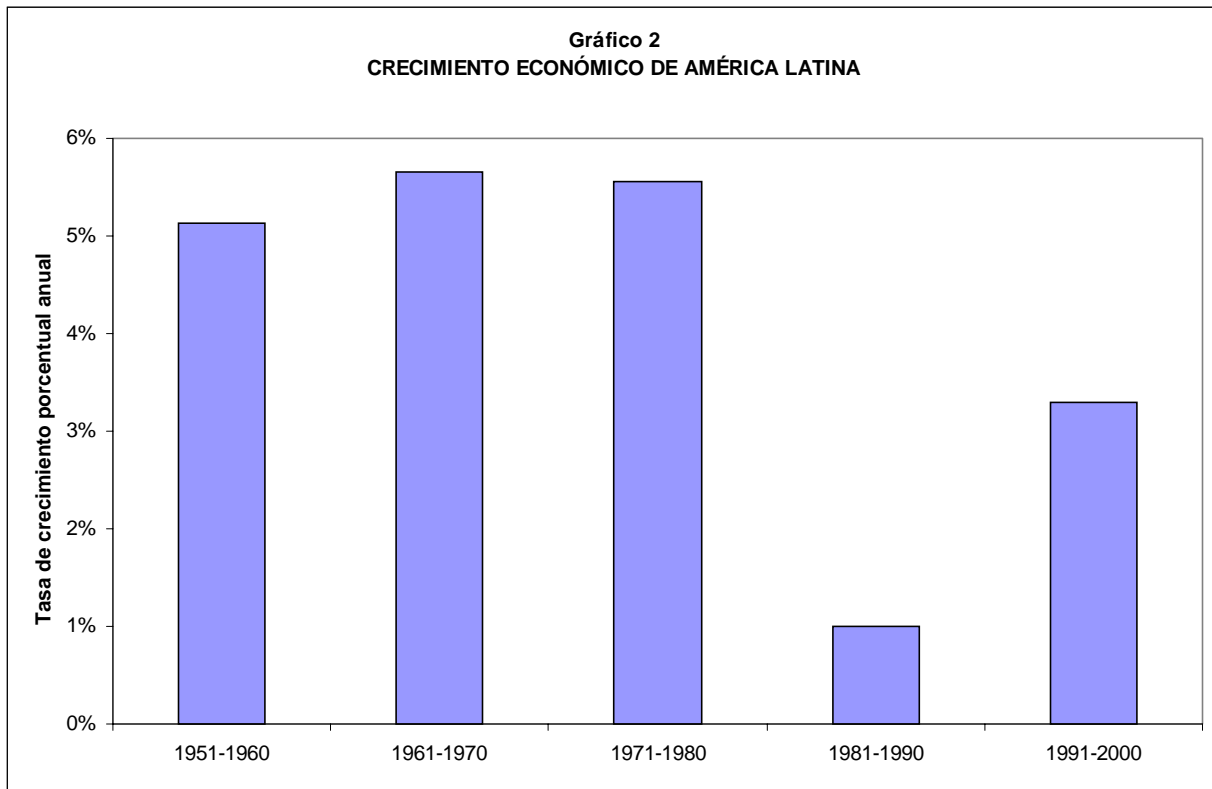


Fuente: ODCE y Naciones Unidas

El menor crecimiento económico es cierto aún en los Estados Unidos. En la segunda mitad de la década, sin embargo, gracias al auge de la “nueva economía” (los sectores asociados a la revolución tecnológica en curso), este país ha logrado igualar los registros de la “edad de oro”. Esto ha hecho que muchos pronostiquen una expansión más rápida de la economía mundial hacia el futuro. La menor

preocupación por la inflación, que fue la obsesión de las autoridades económicas a nivel mundial en los años ochenta y noventa, puede contribuir ciertamente a este resultado. Sin embargo, hay muchos factores de incertidumbre en la economía mundial: los bajos niveles de ahorro y los elevados desequilibrios comerciales de los Estados Unidos, el lento dinamismo de Japón y las altas tasas reales de interés que caracterizan al mundo entero, que fueron también una característica notable de la economía mundial durante los años ochenta y noventa.

En América Latina, pese al dinamismo de las exportaciones y a los grandes avances en materia de inflación, los ritmos de crecimiento económico han seguido siendo lentos. En efecto, aunque el crecimiento se elevó en los años noventa por encima de los pésimos registros de la “década perdida”, sigue siendo mucho más bajo que en las décadas del cincuenta al setenta: 3.2% en los años noventa vs. un promedio de 5.5% por año entre 1950 y 1980 (Gráfico 2).



Fuente: CEPAL

Los promedios latinoamericanos ocultan, por supuesto, experiencias muy diversas. La gran excepción en la última década es, sin duda, Chile.^{2/} Otra excepción es la República Dominicana, la economía más dinámica de América Latina en el último lustro. Otros países han tenido ritmos de crecimiento excepcionales durante algunos años, pero no han logrado sostenerlos. Este es el caso de Argentina y Perú después del fin de sus respectivas hiperinflaciones, o de El Salvador a partir de su proceso de paz. México tuvo un crecimiento excepcional en el 2000, pero está aún por verse si ello refleja el inicio de una nueva fase de crecimiento acelerado. Aunque existe una extensa polémica sobre este tema, no parece existir una relación muy clara entre estos casos de éxito y los esfuerzos de reforma. Entre los países exitosos, Chile adoptó un conjunto amplio de las llamadas “reformas estructurales”, aunque con mayor pragmatismo desde la crisis de los años ochenta; República Dominicana es, por el contrario, un país que ha puesto en marcha pocas reformas y México un caso intermedio.

La razón fundamental por la cual la relación entre los procesos de reforma y el crecimiento económico es relativamente débil, es que las reformas ponen en marcha un proceso de “destrucción creativa”, para utilizar la metáfora del gran economista austríaco Joseph Schumpeter (1971). La orientación clara a los inversionistas para que enfoquen su atención hacia el resto del mundo “crea” capacidades exportadoras, la presencia de empresas extranjeras mejora la competitividad en los sectores donde se concentra y la provisión de servicios públicos generalmente mejora después de las privatizaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, se “destruyen” empresas y sectores no competitivos y el acceso a insumos importados debilita o destruye cadenas productivas nacionales. El balance depende del peso relativo de uno y otro proceso, que tiende a ser adverso, especialmente durante las primeras fases de las reformas. Así lo indica la experiencia latinoamericana. Hoy en día existen más empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero también muchas firmas que se han quedado rezagadas o han desaparecido. El gran aumento de la productividad en el primer grupo de empresas se combina, por lo tanto, con el rezago de las segundas y el peso creciente de la informalidad laboral, donde los bajos niveles de productividad son la regla.

Otra razón interrelacionada tiene que ver con los efectos que tiene la apertura sobre la balanza comercial, especialmente si está acompañada de revaluación, como ha sido típico en América Latina. El rápido crecimiento de las importaciones casi nunca está acompañado de un crecimiento exportador suficientemente dinámico. El resultado neto es, por lo tanto, que un mismo ritmo de crecimiento económico sólo es compatible con un mayor déficit externo o, alternativamente, que un mismo déficit

^{2/} Cabe recordar, sin embargo, que el “milagro económico” que experimentó dicho país entre fines de los ochenta y la crisis asiática estuvo precedido por un período de crecimiento muy lento durante los años setenta y gran parte de los ochenta. Por este motivo, si se toman en conjunto las tres últimas décadas, el crecimiento económico de Chile es incluso inferior al de Colombia (3.7% anual en 1970-2000 vs. 4.1% en Colombia).

comercial sólo se puede lograr con menor crecimiento económico. Esto último es lo que ha ocurrido en América Latina: el déficit comercial ha sido muy similar en los años setenta y noventa (alrededor del 1% del PIB), pero el ritmo de crecimiento económico ha sido dos puntos más bajo en el pasado reciente.

La expansión de la economía mundial en las últimas décadas ha estado acompañada, por otra parte, de una gran inestabilidad de los mercados financieros, en los que se alternan cíclicamente fases muy pronunciadas de euforia y pesimismo. Hoy en día existe consenso en cuanto a que esta volatilidad es la causa básica de la frecuencia de las crisis bancarias y cambiarias que ha caracterizado a la economía mundial en las últimas décadas y, por lo tanto, la fuente más importante de riesgo para los países en desarrollo (FMI, 1998).

La volatilidad de los capitales tiende a transmitirse a la actividad productiva. Esto es particularmente cierto en América Latina, donde existe una relación muy fuerte entre crecimiento económico y financiamiento internacional. La razón básica de esta relación es la tendencia de los auges de financiamiento internacional a generar “burbujas especulativas”: aumentos rápidos del crédito y del gasto, público y privado, aumentos de los precios de los activos (finca raíz y mercados bursátiles), revaluación de las monedas y deterioro de la cuenta corriente de las balanzas de pagos con el exterior. Estas “burbujas” estallan cuando desaparecen las condiciones excepcionales de financiamiento externo, dando lugar a crisis severas. En América Latina, este tipo de patrón no es, por supuesto, nuevo. Un comportamiento de este tipo fue el que dio origen a la crisis de la deuda de los años ochenta. Pero tampoco es un fenómeno exclusivo de América Latina o del mundo en desarrollo. De hecho, no se puede descartar que un fenómeno de este tipo sea una de las explicaciones del auge reciente de los Estados Unidos.

3. Las tensiones en materia de distribución del ingreso son generales a nivel mundial y se han agudizado en América Latina

Una característica adicional de la economía mundial en el último cuarto de siglo ha sido la fuerte tendencia al deterioro de la distribución del ingreso. La brecha entre los países más ricos y más pobres se ha venido ampliando.^{3/} Aún más importante, la distribución del ingreso se ha deteriorado al interior de un conjunto amplio de países del mundo, tanto desarrollados como en desarrollo. En el último cuarto del siglo, se estima que los países donde la distribución del ingreso se ha deteriorado concentran el 57% de la población mundial, mientras aquellos en los cuales ha mejorado tienen

^{3/} Un hecho positivo en el sentido contrario ha sido, sin embargo, el rápido crecimiento de algunos países que eran previamente de ingresos bajos, especialmente China e India.

solamente un 16% de la población; en el resto no ha habido una tendencia clara en uno u otro sentido (Cornia, 1999). Una de las razones más importantes de este deterioro es que las nuevas fuerzas económicas están favoreciendo a los trabajadores más calificados, por lo cual sus ingresos han tendido a aumentar en relación con los de los trabajadores no calificados, tanto en países desarrollados como en desarrollo. La explicación de estas tendencias distributivas adversas ha sido objeto de agitados debates a nivel internacional. Algunos autores las asocian a los efectos de las nuevas tecnologías, otros a los efectos de la liberalización del comercio mundial y otros al debilitamiento de las instituciones de protección laboral.

En el caso de América Latina, estas presiones adversas se han dado en el marco de rezagos sociales de vieja data, que hacen que la región tenga la peor distribución del ingreso del mundo. La tendencia a asociar esta característica a la nueva etapa del desarrollo es, por lo tanto, inexacta, porque la inequidad también caracterizó las fases anteriores. Está, por lo tanto, firmemente arraigada en la concentración de la propiedad, en estructuras sociales altamente estratificadas y en el acceso desigual a la educación, entre otros factores.

En las fases recientes del desarrollo, sin embargo, las tensiones distributivas se han agudizado. En los años ochenta, los sectores sociales más pobres pagaron muy cara la crisis de la deuda. En los noventa, hay evidencia de tres tendencias adversas que han afectado los mercados de trabajo. La primera es la ya mencionada ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados, especialmente entre aquéllos con educación universitaria y el resto. En promedio, los ingresos de los profesionales han aumentado un 17% en relación con el de los trabajadores del sector formal y 26% en relación con los del sector informal. La segunda ha sido el aumento del desempleo abierto, que es hoy cercano al 9%, contra un promedio de algo menos del 6% a comienzos de la década. El tercero es el deterioro en la calidad de los nuevos empleos. Su principal manifestación es el aumento de la informalidad laboral, del 42 al 47% de la fuerza de trabajo urbana entre 1990 y 1997, que indica que siete de cada diez puestos de trabajos fueron generados en estos años en actividades de baja productividad. Pero hay otras manifestaciones del deterioro en la calidad de los empleos: el aumento relativo de los trabajos temporales, los avances nulos e incluso el retroceso en la cobertura de la seguridad social y el aumento del número de trabajadores que laboran sin contrato de trabajo (CEPAL, 2000b).

Los factores históricos de inequidad han recibido, así, nuevos impactos negativos, que han terminado por generar una tendencia adversa de la distribución del ingreso a lo largo de las dos (en algunos casos de las tres) últimas décadas, con diferentes grados de intensidad en los distintos países de la región. De acuerdo con los datos existentes, no existe posiblemente ningún país en el cual la distribución del ingreso hoy sea mejor que hace un cuarto de siglo y muchos para los cuales es peor.

Por su parte, la pobreza ha seguido básicamente los vaivenes del crecimiento económico. Aumentó en los años ochenta (del 35 al 41% de los hogares), disminuyó con la recuperación del crecimiento entre 1990 y 1997 (al 36% de los hogares) y aumentó nuevamente durante la crisis reciente (al 38% en 1999). Así las cosas, los niveles de pobreza de América Latina siguen siendo superiores a los que eran característicos hace dos décadas.

Uno de los elementos más preocupantes es la combinación de estos problemas sociales con fenómenos socio-políticos complejos, que se reflejan en particular en la pérdida de sentido de pertenencia a la sociedad y en la crisis política que enfrenta un conjunto importante de países, que pone en entredicho los avances que ha tenido la democracia en la región. Esto ha estado acompañado de un pesimismo sobre el futuro, mucho mayor cuando la gente evalúa a sus países que cuando visualizan su propio futuro. Estos hechos han sido corroborados en las sucesivas encuestas de opinión: bajísima confianza en otras personas (17%); alta confianza en la democracia (60%) pero baja satisfacción con sus resultados (37%); y baja confianza en el futuro económico de los países (28%), que es algo menos grave cuando las personas evalúan su situación personal futura (37%). Una “generación frustrada”: esta es la forma como la empresa encuestadora resume estos resultados (Latinobarómetro, 2000).

4. El mundo no ha avanzado en crear las instituciones que requiere el proceso de globalización

La liberalización de las fuerzas del mercado a nivel mundial no ha coincidido con un proceso similar de fortalecimiento de las instituciones mundiales que regulan los mercados. Una excepción importante a esta regla ha sido la creación de la Organización Mundial del Comercio, pero aún esta organización ha sido objeto de muchas críticas, entre otras razones por las amplias áreas de proteccionismo que subsisten. La falta de una gobernabilidad internacional adecuada ha sido reconocida, por su parte, como un problema especialmente grave en el caso de los flujos financieros y ha dado lugar a múltiples iniciativas de reforma en los últimos años (Ocampo, 1999).

Los asomos de institucionalidad para regular el medio ambiente global son todavía débiles, aunque hay algunos avances (el Programa 21 aprobado en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, las Convenciones de Cambio Climático y de Biodiversidad). Los problemas más importantes se concentran, así, en los frentes social y político. El mundo global carece de instituciones de carácter global que velen por una adecuada distribución del ingreso. La función que cumplen los Estados nacionales en el mantenimiento de la equidad y la cohesión social no tiene ninguna contrapartida a nivel mundial. Más aún, las declaraciones y compromisos que se han adoptado a nivel internacional con este propósito han sido objeto de incumplimiento sistemático. Este es el caso de la ayuda oficial

para el desarrollo, que hoy en día sólo alcanza una tercera parte de la meta acordada a nivel internacional (0.7% del PIB de los países industrializados).

Los Estados nacionales siguen siendo, por lo tanto, el terreno para la expresión de la política y, por ende, el campo privilegiado para la canalización de las fuerzas democráticas que viene experimentando el mundo entero. Sin embargo, su capacidad de acción está siendo erosionada por el propio proceso de globalización. En otras palabras, la globalización no ha renunciado a los Estados nacionales como unidad básica de articulación de las sociedades, pero los ha debilitado. Les sigue entregando la inmensa tarea de manejar múltiples temas económicos, sociales y políticos para los cuales no existen instituciones eficaces a nivel mundial, pero les otorga cada vez menos instrumentos y márgenes para hacerlo.

Capítulo 2

REPENSANDO EL PASADO

La controversia sobre la economía colombiana en los años noventa no ha sido ajena a la polarización general del país. Las opiniones sobre la apertura económica oscilan, por ejemplo, entre aquellos que consideran que fue el comienzo del desastre hasta aquellos que piensan que no fue suficientemente radical. Lo que es peor: el maniqueísmo ha penetrado profundamente en el debate. Los desarrollos económicos de los años noventa se han escrito, como en ninguna etapa anterior de nuestra historia económica, en términos de héroes y villanos.

Este ensayo se aleja enteramente de este tipo de argumentos. En primer lugar, el capítulo precedente sirve para resaltar que muchos de los procesos que ha venido experimentado el país tienen similitudes con los que han vivido otros países de la región y el mundo entero, o reflejan los limitados márgenes de acción que tienen las autoridades económicas en un mundo globalizado. También reflejan, cabe agregar, la influencia de ideas o ideologías en boga (el llamado “Consenso de Washington” en materia económica), que han sido objeto de crítica y revisión a partir de las limitaciones que han enfrentado para generar un crecimiento económico dinámico y estable, o para evitar la tendencia adversa de la distribución del ingreso. En segundo término, muchos de los procesos que hemos estado viendo son esencialmente “anónimos”, es decir son el producto de dinámicas que van más allá de voluntades o de decisiones individuales de un Gobierno o un cuerpo colectivo. No pocos han sido incluso el fruto de verdaderos consensos nacionales. Precisamente porque no dependen de voluntades individuales, la corrección del rumbo es más difícil, ya que depende del complejo proceso de generación de nuevos consensos. En tercer lugar, algunos de estos procesos son “anónimos” en otro

sentido, el más complejo del término, de que están arraigados en formas de operar de la sociedad colombiana, algunas de las cuales tienen elementos autodestructivos.

Visto en esta perspectiva, la experiencia económica colombiana de los años noventa puede explicarse como resultado de la conjunción de cinco procesos básicos, ninguno de los cuales puede dejarse de lado para tener una visión apropiada de nuestra realidad: (1) la avalancha de financiamiento internacional que generó una “burbuja especulativa” que finalmente estalló con la crisis asiática; (2) el ajuste lento e incompleto de la economía frente a la apertura económica; (3) la fuerte expansión del gasto público, en medio de un rápido proceso de descentralización; (4) los avances ambivalentes en el frente social; y (5) el deterioro de la cohesión social en medio de una crisis de gobernabilidad.

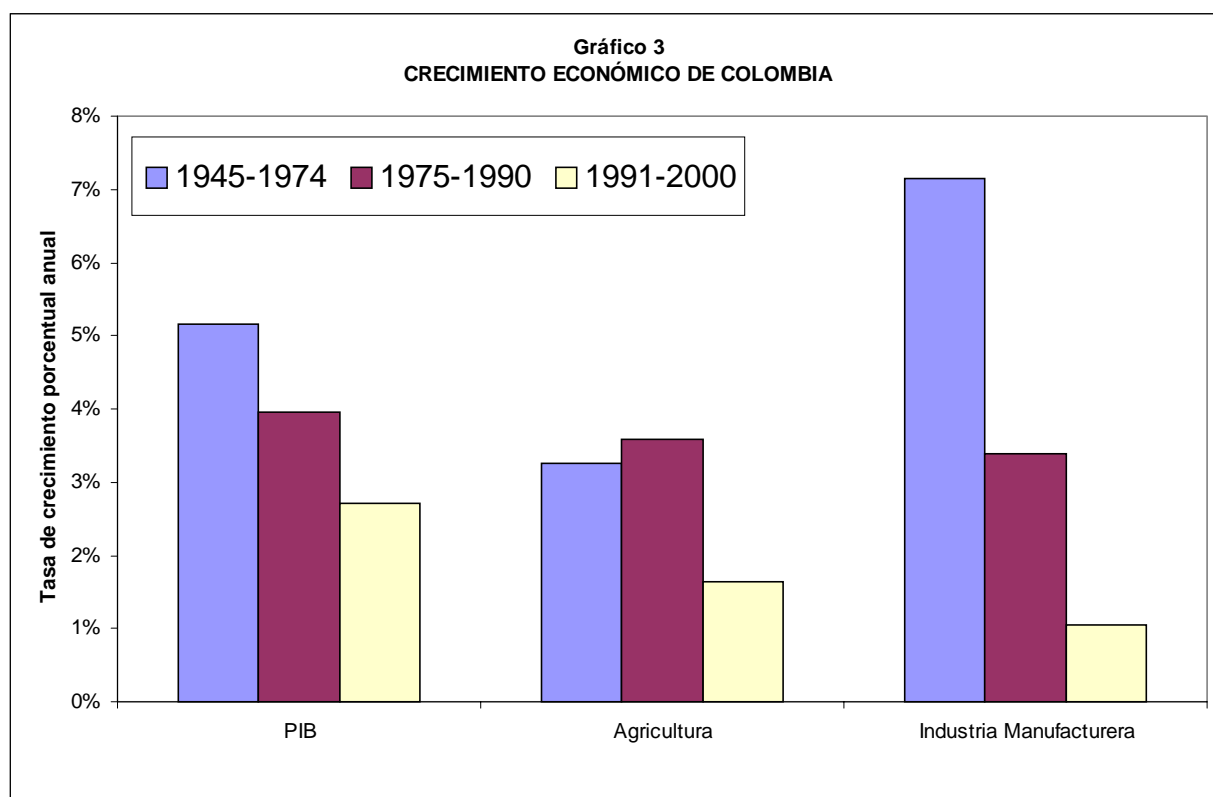
Los dos primeros procesos tuvieron enormes similitudes con otros que se han vivido en América Latina y en el mundo entero. El manejo del primero representó un cambio en relación con una tradición en sentido contrario, que había sido fuente de la tradicional estabilidad macroeconómica colombiana. A ella debemos regresar, por lo tanto, aunque con elementos diferentes al pasado. Una de las peculiaridades de Colombia fue, sin embargo, el intento de combinar estas dos tendencias con la tercera. Esta última fue básicamente el resultado de los consensos nacionales que existían a comienzos de la década sobre la conveniencia de enfrentar los fuertes rezagos sociales que caracterizan al país y profundizar al mismo tiempo la democracia, entregando mayores funciones y recursos a los gobiernos locales. Muchas de las dificultades que hemos enfrentado surgieron, por lo tanto, del intento de combinar la apertura económica con una política social más activa, realizada, además, sobre una base descentralizada. La cuarta característica indica que los resultados de este esfuerzo en materia de política social fueron ambivalentes. Como lo señalamos en la introducción a este libro, la solución en este caso no consiste en renunciar a ninguno de estos elementos sino en buscar cómo conciliarlos. La quinta característica es la más preocupante de todas, entre otras razones porque hay evidencia de que las murallas que aislaban tradicionalmente a la economía colombiana de lo que acontecía en las esferas social y política se han debilitado o incluso se han roto completamente.

1. La avalancha de financiamiento internacional generó una “burbuja” que finalmente estalló con la crisis asiática

Cuando se miran las cifras de la economía colombiana durante la década de los noventa, los resultados son poco alentadores. De hecho, hubo una sola área donde hubo un avance claro: la inflación. La economía comenzó la década con un ritmo de aumento de los precios creciente, ligeramente superior al 30%, y con más de década y media de inflación moderada pero estable. La experiencia indica que doblar una inflación de este tipo es muy difícil y puede ser costoso. El haber

terminado la década con una inflación inferior al 10% es, por lo tanto, un logro importante, pero los costos de alcanzar este objetivo fueron, sin duda, elevados.

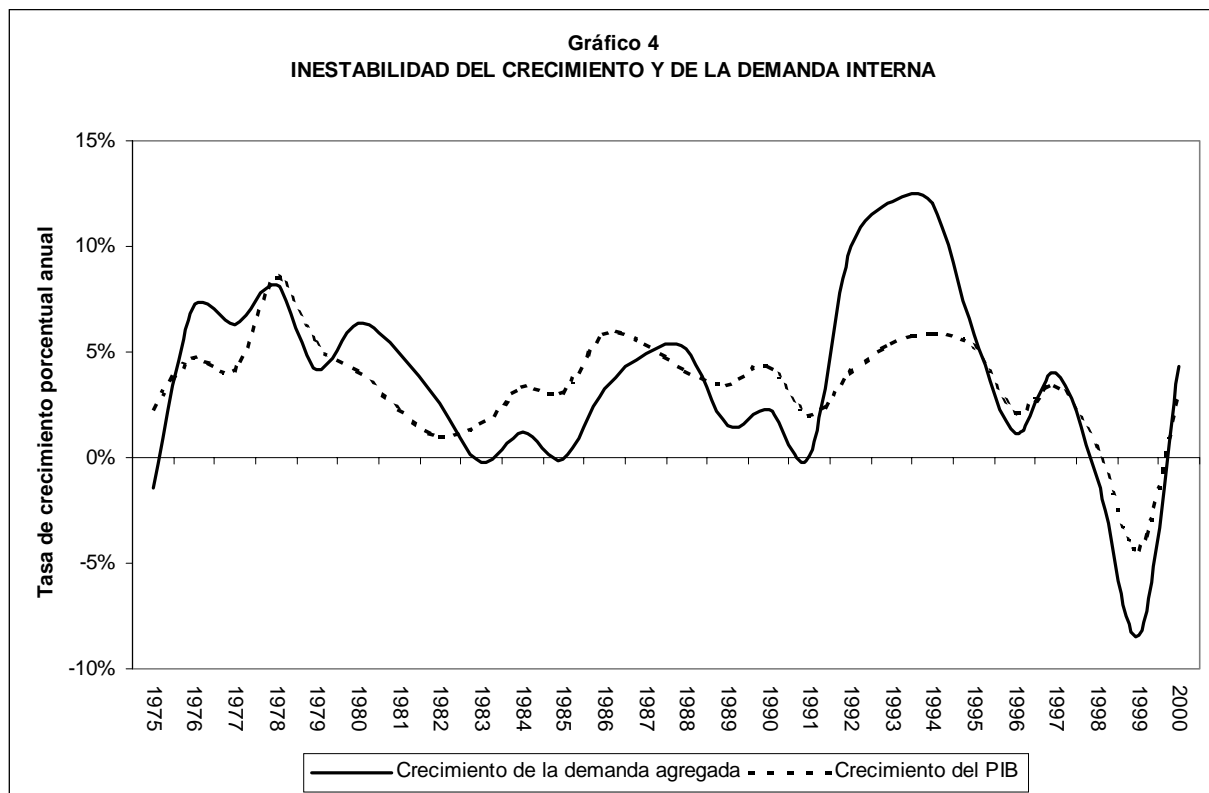
En términos de crecimiento económico, el resultado fue insatisfactorio. La economía colombiana creció a una tasa anual del 2.7% entre 1990 y 2000. Según lo indica el Gráfico 3, éste es el ritmo más bajo que ha tenido el país para un período largo de tiempo, desde que existen estadísticas de este tipo. Estrictamente, ya desde mediados de los años setenta se había presentado una desaceleración del crecimiento económico en Colombia, asociada básicamente al fin del gran auge industrial que el país había vivido desde los años treinta. Los años noventa parecen representar, sin embargo, una nueva desaceleración, especialmente dramática en los casos de la agricultura y la industria.



Fuente: DANE y Banco de la República

El ritmo de crecimiento de los años noventa también fue algo inferior al de América Latina (3.2%, según vimos). Sin embargo, como en varios países latinoamericanos el crecimiento tuvo durante algunos años la característica de recuperación del terreno perdido en los años ochenta, estas comparaciones son imprecisas. Para el conjunto de las dos últimas décadas, el crecimiento económico de Colombia sigue siendo el cuarto más alto de América Latina, después de Chile, República Dominicana y Costa Rica.

El ritmo de crecimiento fue, además, mucho más inestable en los años noventa. El ciclo que experimentó la demanda agregada interna fue particularmente intenso. Como lo muestra el Gráfico 4, ni el auge del gasto de 1992-1994 ni la severa contracción que experimentó en 1998-1999 tenían antecedentes en Colombia. Las grandes expectativas que generaron a comienzos de la década el descubrimiento de los yacimientos petroleros de Cusiana y la propia apertura económica, así como la avalancha de capitales hacia América Latina que se inició entonces, fueron el trasfondo del fenomenal auge del gasto de comienzos de la década. Como hemos visto en el capítulo anterior, la experiencia internacional indica que los auges y las crisis están interrelacionados: las “burbujas especulativas” que se generan durante los auges estallan eventualmente y dan lugar a los ajustes económicos, tanto más severos cuanto mayor fue el tamaño de la burbuja.

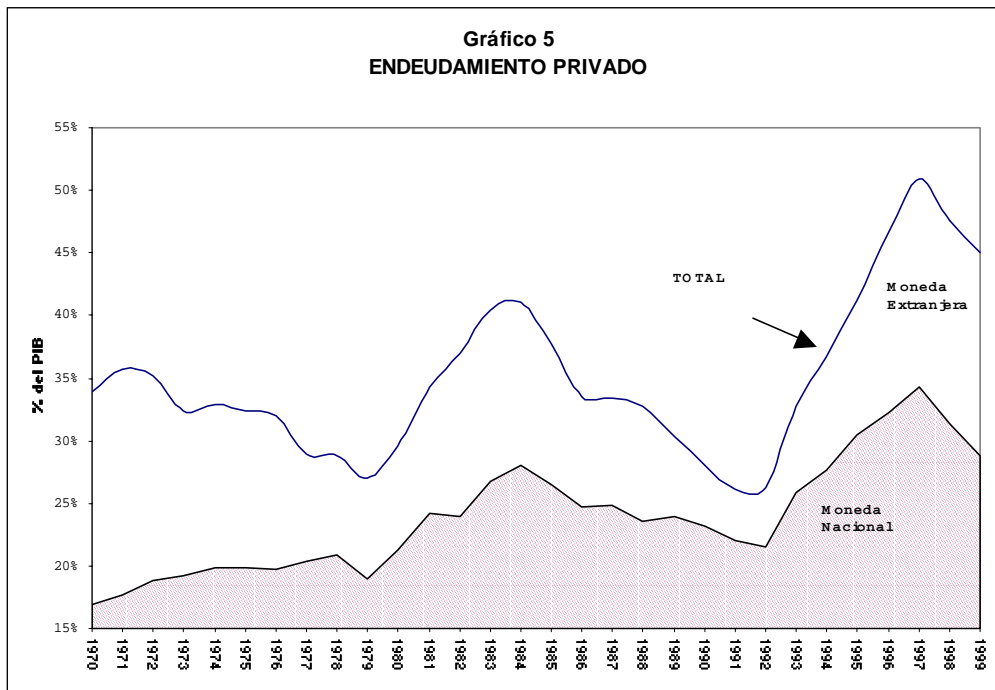


Fuente: DANE

Esa es también la experiencia colombiana. Tanto la crisis de comienzos de los años ochenta como la de fines de los noventa estuvieron antecedidas de una expansión del endeudamiento interno y externo, que financió un aumento rápido del gasto público y privado. También en ambos casos, se generó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuya contrapartida fue una revaluación real del peso. Sin embargo, el peso relativo de los problemas que enfrentaron los sectores público y

privado fueron diferentes en las dos crisis. En contra de mucho de lo que se ha escrito sobre la materia, la diferencia no radicó tanto en el comportamiento del gasto público como en los problemas que enfrentó el sector privado. En efecto, según veremos más adelante, la expansión del gasto público en los años noventa fue relativamente similar a la de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y el déficit fiscal inferior al que enfrentó el sector público colombiano entonces. Por el contrario, los problemas asociados al gasto y déficit privados fueron mucho más severos durante la crisis reciente.

Cuando se miran los datos de endeudamiento externo, la comparación es inequívoca: la deuda externa de Colombia aumentó 14.700 millones de dólares entre 1991 y 1997; de ellos 13.400, es decir más del 90% fue endeudamiento privado, que de hecho se multiplicó por siete en estos años. Por el contrario, el sector privado concentró menos de la tercera parte del endeudamiento externo adicional de 1979-1983. Más aún, como lo indica el Gráfico 5, el endeudamiento total del sector privado, interno y externo, aumentó en el equivalente a 24.7 puntos del PIB entre 1991 y 1997, casi el doble de 1979-1983. Los años de euforia del gasto, 1992-1995, coincidieron, además, con el cambio de una situación de superávit del sector privado, que se había mantenido desde 1975, a una de déficit, es decir una situación en que el ahorro privado era insuficiente para financiar su inversión. Esta fue la gran diferencia entre ambas crisis: durante todos los años anteriores a la crisis de comienzos de los ochenta, el sector privado generó superávit; 1998 fue, por el contrario, el sexto año consecutivo de déficit privado.



Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco de la República

¿Por qué fue más severa la crisis de fines de los años noventa que la de comienzos de los ochenta? En síntesis, no tanto por su dimensión fiscal (que también jugó un papel, como veremos más adelante), sino porque enfrentó a un sector privado financieramente frágil. El excesivo endeudamiento interno y externo generó, en efecto, una gran sensibilidad, tanto a aumentos de las tasas de interés como a una devaluación de la tasa de cambio. Ambos se produjeron eventualmente, generando un serio deterioro patrimonial del sector privado y, en consecuencia, un fuerte ajuste del gasto de dicho sector. Como el aumento de los precios de la finca raíz y los activos financieros (acciones) había sido rápido durante los años de euforia del gasto, su caída posterior fue también muy fuerte, contribuyendo a la intensidad de la crisis patrimonial. La magnitud de la crisis financiera nacional que se produjo fue similar en ambas crisis, equivalente a un costo de 5-6% del PIB, una magnitud moderada para los patrones internacionales.^{4/} Sin embargo, la primera tuvo un peso relativo mayor de malas prácticas bancarias; la segunda un peso elevado de simple y llano deterioro patrimonial. En este sentido, la crisis de fines de los noventa se parece más a la de Colombia de los años treinta que a la de los ochenta o a las crisis recientes de países donde los desequilibrios del sector privado han jugado el papel fundamental (la chilena de 1982, la mexicana de 1994 y la asiática).

Como lo hemos indicado, dado que el endeudamiento privado era interno y externo, tanto la elevación de la tasa de interés como la devaluación iban a afectar la situación patrimonial del sector privado. Pero existían dos diferencias importantes. La devaluación ofrecía la posibilidad de contribuir a la reactivación de la economía por los únicos caminos que parecían viables: mayores exportaciones y una mayor competitividad de la producción nacional frente a las importaciones. Además, como los hogares (especialmente a través de deudas de vivienda) y las empresas más pequeñas estaban básicamente endeudados en pesos, en tanto que las grandes empresas tenían una mayor deuda en dólares, el costo de las altas tasas de interés recayó más sobre los primeros y la devaluación sobre los segundos. Por ambos motivos, hubiera sido mejor acelerar la devaluación, incluso mucho antes de la crisis (desde 1996, cuando la rápida expansión del gasto se había detenido, como lo indica el Gráfico 4), en vez de recargar tanto el ajuste sobre las tasas de interés. Dado el aumento considerable de la deuda en moneda nacional, el efecto del aumento en las tasas de interés fue enorme. A título de comparación, mientras la carga de los intereses reales pagados al sistema financiero nacional en 1983-1988 fue del 3.1% del PIB por año, en 1995-1997 alcanzó el 4.7% y en los años pico del ajuste, 1998-1999, el 6.4%, es decir, el doble de lo que fue característico durante el período de ajuste de los años ochenta. Es importante resaltar que lo contrario aconteció con las pérdidas cambiarias, pese a que la

^{4/} A título de comparación, las crisis mexicana y venezolana de mediados de la década de los noventa costaron en torno a 15-20% del PIB y la argentina o chilena de comienzos de los ochenta un 35-40%.

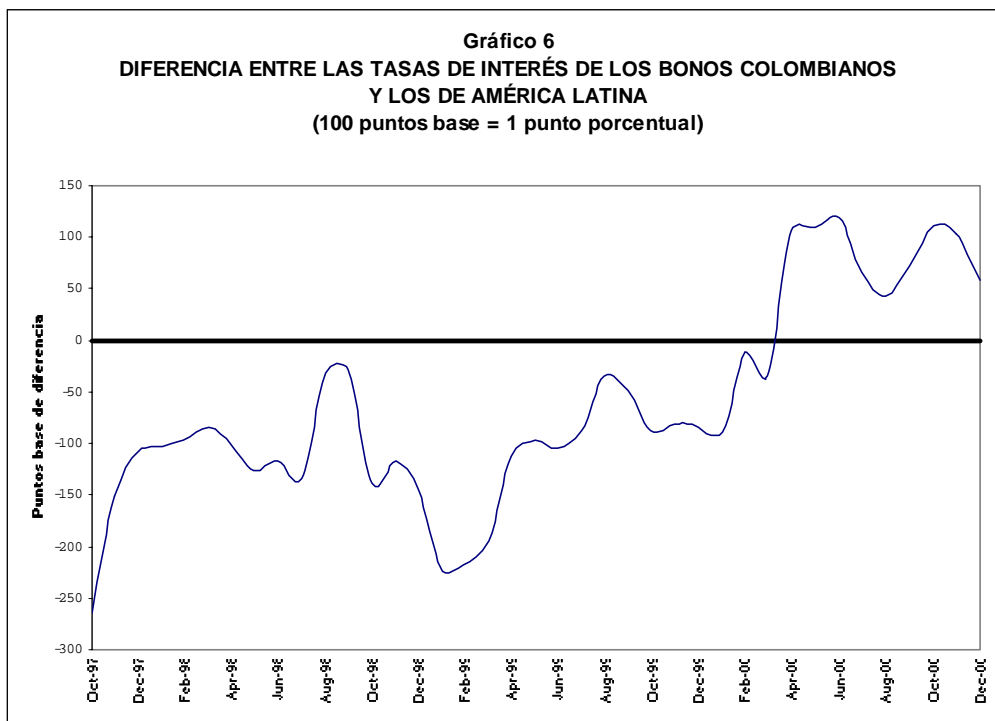
deuda externa era más alta en los noventa. Las pérdidas cambiarias acumuladas alcanzaron, en efecto, 4.6% del PIB en 1984-1986 vs. 2.7% en 1997-1999.

El Banco de la República temió que una devaluación temprana comprometería los logros en materia de reducción de la inflación, que habían sido muy precarios antes de la crisis (cabe recordar que el año 1997 fue el primero en el cual se logró la meta de inflación del Banco). La idea de que la devaluación aceleraría la inflación era infundada, dado que la rápida expansión de la demanda se había detenido en 1996, como lo indica el Gráfico 4. Así probó serlo a la larga, pero la opinión mayoritaria de los economistas estaba entonces del lado de los puntos de vista del Banco. Una vez desencadenada la crisis, existió también el temor de que liberar el tipo de cambio podría generar un descontrol de dicha variable, como había acontecido inicialmente en varios países del Asia en 1997. En favor del Banco, puede decirse que la devaluación real se hizo en forma ordenada, sin perturbar las tendencias favorables de la inflación y manteniendo un nivel de reservas internacionales elevado, pero la tasa de interés tuvo que mantenerse elevada demasiado tiempo, con lo cual se profundizó la crisis patrimonial del sector privado y la severa contracción de la demanda. En este sentido, cabe agregar, también en favor del Banco, que dada la experiencia colombiana de recesiones relativamente pequeñas (“recesiones a la colombiana”) ningún analista pronosticó una caída de la demanda y la actividad como la que se produjo. Los pronósticos más sombríos al inicio de 1999 eran de crecimiento nulo, no de caídas del 8.3% de la demanda y del 4.5% del PIB.

La gran lección que se deriva de esta experiencia es clara: los períodos de euforia financiera generan a la larga “guayabos” crediticios severos y costosos. Es bueno evitarlos a toda costa, pero también es difícil, porque tienen como contrapartida una disponibilidad excepcional de capitales en el mercado internacional. En el pasado, Colombia había sido relativamente exitosa en hacerlo, gracias a un complejo aparato de intervención en los mercados financiero y de cambios. Ese sistema de intervención desapareció con las reformas financiera y cambiaria de los años noventa y hoy sería engorroso e incluso inconveniente reconstruirlo. No obstante, el país fue desarrollando otros instrumentos que pueden ser útiles hacia adelante. El primero es la regulación de los flujos de capitales mediante el encaje al endeudamiento externo. Cuando este instrumento se utilizó con rigor en 1994-1995 y 1997, tuvo una cierta efectividad. El segundo es la denominada regulación y supervisión “prudencial” de las actividades financieras. Este instrumento no se utilizó, sin embargo, para ayudar a frenar el auge crediticio de los años noventa. Uno que sí se intentó utilizar en 1994, pero resultó poco efectivo y fue abandonado pronto, fue el establecimiento de límites al crecimiento del crédito de los intermediarios financieros. La revisión de esta experiencia puede ser útil si se desea utilizar este instrumento nuevamente en el futuro. Habrá que pensar quizás en otros. Sobre éste y otros temas de la agenda futura volveremos en el capítulo 3.

En el trasfondo de los problemas que se enfrentaron en la década de los noventa existen, por supuesto, dos temas adicionales. El primero se refiere a los objetivos del manejo macroeconómico y cómo afectan a las dos autoridades que hoy participan en él: el Banco de la República y el gobierno nacional. El segundo es la efectividad decreciente de las políticas nacionales en un contexto de globalización, en este caso la capacidad para manejar los efectos de una euforia en los mercados internacionales de capitales. A ellos puede estarse agregando un tercero en años recientes: la ruptura de la muralla que, como lo dijera hace algún tiempo un Presidente de la Asociación Nacional de Industriales, separaban al “país económico” del “país real”. En efecto, el éxodo de colombianos, con la consecuente pérdida de capital humano y de una capa importante del empresariado pequeño y mediano del país, obedece, no sólo a la crisis económica, sino a la falta de visión de un futuro viable. El costo del financiamiento externo se ha elevado en los últimos años, no sólo por el encarecimiento de dicho endeudamiento para América Latina sino por el aumento del llamado “riesgo político”. En el 2000 Colombia pasó de tener un costo del endeudamiento externo inferior al promedio de América Latina a uno superior (Gráfico 6). Diferentes evaluaciones de los bancos de inversión internacionales indican, en efecto, que por factores puramente económicos, Colombia sigue teniendo niveles de riesgo bajos y que, por el contrario, factores de “riesgo político” explican por qué el país está pagando por este motivo entre tres y cinco puntos porcentuales adicionales de interés (300 a 500 puntos básicos).^{5/}

^{5/} Por ejemplo, los análisis del banco Goldman Sachs realizados en mayo de 2000 indican que el país debería estar pagando una tasa de interés similar a México, pero estaba pagando 460 puntos básicos más; dados sus riesgos económicos, pagaba, además, unos 320 puntos básicos más que el promedio de Argentina, Brasil y Perú. A comienzos de julio, el banco J.P. Morgan indicaba que la relación entre las tasas de interés pagadas por Colombia y sus riesgos económicos era una de las más adversas entre once economías “emergentes”.



Fuente: CEPAL, con base en datos de Merrill Lynch y JP Morgan.

2. La economía se ha ajustado en forma lenta e incompleta a la apertura económica

La apertura económica se vendió en Colombia, como en el resto de América Latina, sobre la base de que el “modelo de sustitución de importaciones” se había vuelto un gran obstáculo al desarrollo económico. Una de las razones de ello era que dicho modelo había generado un desarrollo basado en el “rentismo”, es decir en la extracción de rentas generadas por la protección y otras ventajas que otorgaba el Estado, más que en el desarrollo de actividades económicas competitivas. Esta son versiones parciales e imprecisas de nuestro pasado económico. Colombia más bien fue capaz de crecer por seis décadas –entre los treinta y los ochenta– a un ritmo moderado pero estable, evitando grandes crisis o episodios de descontrol inflacionario. Para ello combinó una tradición de equilibrio fiscal (con algunos episodios de descontrol) y un fuerte intervencionismo en el manejo monetario y cambiario, al cual ya hemos hecho alusión, con una estrategia activa de diversificación productiva.^{6/}

Esta última permitió que el país hiciera en los años treinta un tránsito relativamente ordenado de un modelo basado en la rápida expansión de las exportaciones cafeteras a uno basado en la producción industrial para el mercado interno. Posteriormente permitió que el país hiciera en forma relativamente temprana, a raíz de la crisis cafetera de mediados de los cincuenta (y, con mayor fuerza, a

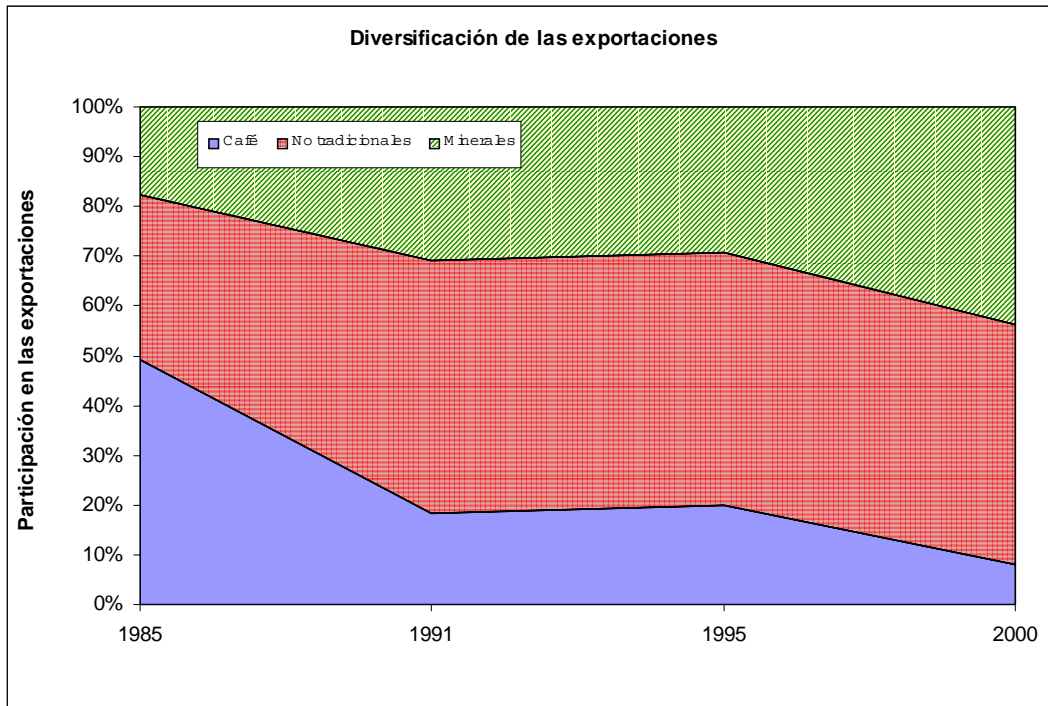
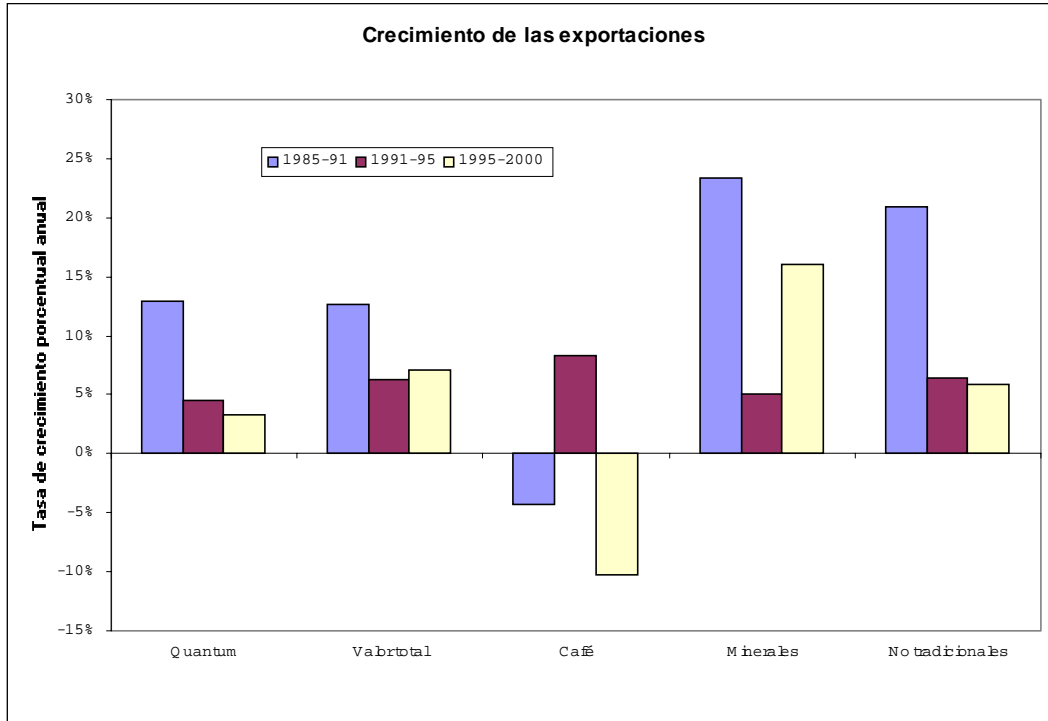
^{6/} Estas consideraciones y los párrafos que siguen se basan en varios trabajos de historia económica del autor. Véase, por ejemplo, Ocampo (1994).

partir de las reformas económicas de 1967), el tránsito del modelo clásico de sustitución de importaciones a un “modelo mixto”, que combinaba este propósito con un objetivo explícito de diversificación de las exportaciones.^{7/} La sustitución de importaciones se abandonó explícitamente como objetivo a comienzos de los años setenta. En efecto, todos los planes de desarrollo desde “Las cuatro estrategias” (el del presidente Pastrana Borrero) fueron críticos de la sustitución de importaciones. Por este motivo, afirmar que la “sustitución de importaciones” era el modelo predominante antes de la apertura es un claro anacronismo. Dicho modelo había sido abandonado enteramente dos décadas antes y no era el objetivo central de la política de desarrollo productivo hacía más de tres décadas. Debe agregarse que el abandono de los objetivos de sustitución de importaciones no implicó el abandono de una estructura de protección elevada, aunque desde comienzos de los años setenta y nuevamente a mediados de los ochenta, se expresó el objetivo de racionalizarla gradualmente.

En términos económicos los resultados del “modelo mixto” que tuvo el país antes de la apertura económica no fueron nada despreciables (a los resultados, mucho menos satisfactorios, en términos sociales nos referiremos más adelante). El desarrollo industrial del país evitó los sesgos hacia ramas de la industria pesada en las cuales tenía pocas posibilidades de ser competitivo, y desde los años cincuenta hubo una modernización y una expansión rápida de la agricultura no cafetera. Muchas de las nuevas actividades exportadoras surgieron de sectores agrícolas e industriales que habían hecho su aprendizaje productivo y tecnológico bajo el amparo de la protección. Las exportaciones no cafeteras crecieron rápidamente cuando el tipo de cambio fue competitivo, especialmente en 1967-1974 y 1985-1991. La alta protección no fue un obstáculo para ello, gracias a los mecanismos particulares que permitían que los sectores exportadores tuvieran acceso a insumos importados libres de aranceles, así como acceso preferencial al crédito y a incentivos tributarios. Para comienzos de los años noventa, como lo indica el Gráfico 7, el país venía de experimentar más de un lustro de crecimiento exportador rápido, gracias a lo cual pudo superar finalmente su dependencia de las exportaciones cafeteras, un resultado nada despreciable en términos históricos. Hubo, por supuesto, actividades ineficientes, excesos de protección, sesgos en contra de las exportaciones y de la agricultura, pero para los patrones internacionales y, especialmente, latinoamericanos, es difícil afirmar que el patrón de desarrollo fuera ineficiente.

^{7/} Los incentivos a las exportaciones surgieron originalmente a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta (el Plan Vallejo en 1957, los primeros incentivos tributarios en 1960 y los primeros mecanismos de crédito preferencial en 1963). El Decreto-Ley 444 de 1967 les dio una forma más acabada y los acompañó del sistema de minidevaluaciones.

Gráfico 7



Fuente: Banco de la República, CEPAL y DNP.

¿Significa esto que la apertura económica era innecesaria? Claramente no. Todo patrón de desarrollo tiene su momento histórico, que depende del contexto mundial. Ante las profundas transformaciones que ha experimentado la economía mundial y latinoamericana en los años noventa, sería una paradoja que nos estuviéramos haciendo hoy las mismas preguntas que nos hicimos hace una década. Un desarrollo basado en el mercado interno tenía sentido en un mundo donde la protección era la regla, pero el rápido crecimiento del comercio mundial ha venido ofreciendo oportunidades crecientes a los países en desarrollo desde los años sesenta, que eran desconocidas entre los años treinta y cincuenta, durante la era clásica de la “sustitución de importaciones” en América Latina. Sobre esas nuevas oportunidades en los mercados mundiales se montaron los modelos más exitosos del mundo en desarrollo, los del Este y Sudeste de Asia, basados en una política industrial muy activa orientada a conquistar los mercados externos.

Más aún, desde que Colombia adoptó el “modelo mixto” a fines de los años cincuenta, venía aprovechando exitosamente estas oportunidades. El rápido desarrollo exportador que el país había logrado desde mediados de los años ochenta permitía precisamente pensar que era posible y conveniente encauzar las decisiones gubernamentales y las energías empresariales por el camino lógico en el mundo actual: el de una mayor integración a la economía mundial. Eso fue lo que correctamente reconoció la apertura económica.

Esta reorientación exigía una racionalización de nuestro régimen de protección que, por lo demás, en términos de incentivar nuevas actividades económicas, había dejado de ser útil desde los años setenta. La protección había dejado de ser, por lo tanto, funcional al desarrollo productivo y amenazaba con convertirse en obstáculo en una economía en la cual se esperaba que las exportaciones asumieran el protagonismo.

Esta lógica no podía perder de vista, sin embargo, cuatro hechos fundamentales. En primer lugar, que los sectores productivos necesitan tiempo para adecuarse: los que compiten con importaciones para modernizarse y los que pueden desarrollar capacidad exportadora no sólo para modernizarse sino también para conquistar nuevos mercados y expandir su capacidad productiva. El ajuste era más severo para sectores que estaban inicialmente muy protegidos o enfrentaban condiciones externas desfavorables (bajos precios internacionales, en particular). En segundo término, que una tasa de cambio competitiva era la mejor garantía de éxito exportador, como lo indicaba la propia historia del país en materia de desarrollo exportador. En tercer lugar, que para competir se requerían elementos complementarios, en particular una estrategia de desarrollo productivo y tecnológico y una infraestructura adecuada. Finalmente, que aunque el mundo se ha ido moviendo hacia el libre comercio, existen excepciones notables, donde el proteccionismo sigue siendo la regla, entre ellas la agricultura, los textiles y confecciones, y la industria automotriz.

Los resultados de los años noventa pueden leerse como un ajuste incompleto y costoso a la apertura económica. El pobre desempeño de los sectores agrícola e industrial, a lo cual hemos hecho alusión, es la mejor demostración de ello. El sector agrícola colombiano tuvo uno de los peores desempeños en el contexto latinoamericano. Algunos de sus subsectores (cereales, oleaginosas y lácteos) estaban en la lista de los sectores más protegidos a fines de los años ochenta y ellos, así como sectores exportadores, muy particularmente el café, enfrentaron condiciones externas muy adversas. Varios sectores industriales enfrentaron el mismo problema, aunque en este caso el efecto más severo se produjo como resultado de la contracción de la demanda interna en la segunda mitad de la década. La crisis agrícola e industrial tuvo efectos profundos en materia de empleo. Estos sectores pasaron de concentrar el 43.0% del empleo en 1991 a 36.8% en 1997.

Utilizando los términos del capítulo anterior, la “destrucción” generada por la mayor competencia externa no tuvo su contrapartida en la “creación” de capacidades exportadoras. De hecho, el crecimiento exportador fue más lento que el que se venía experimentando en 1985-1991, especialmente el de las exportaciones no tradicionales agrícolas e industriales (Gráfico 7). Los dos únicos elementos dinámicos fueron el petróleo y las exportaciones a otros países latinoamericanos, especialmente a los andinos. La caída de los precios del petróleo y del comercio andino en 1998-1999 resultaron desafortunados, ya que afectaron los únicos focos de dinamismo exportador; esto contribuyó, sin duda, a la magnitud de la recesión. El rápido crecimiento de las importaciones no tuvo, así, su contrapartida en desarrollo exportador. La mayor fuerza de la “apertura hacia adentro” que de la “apertura hacia afuera” se expresó en el deterioro de la cuenta corriente con el exterior.

Obviamente, un elemento decisivo en esta historia fue la revaluación. La agitada polémica sobre las causas de este fenómeno han resaltado tres determinantes fundamentales, a los cuales distintos autores adscriben importancia diferente: (a) la avalancha de capitales y el auge del gasto privado y público que la acompañó; (b) la expansión del gasto público y el consecuente déficit fiscal; y (c) el manejo de la tasa de cambio por parte del Banco de la República. Hay una razón poderosa para pensar que el primero fue el factor más importante: la mayor revaluación real se produjo entre 1991 y 1994, es decir durante los años de mayor crecimiento del gasto total, tanto privado como público. A partir de 1995 la revaluación real en general se detuvo, pese al crecimiento adicional del gasto público y al aumento del déficit fiscal. Además, la devaluación real se produjo finalmente cuando se frenaron los flujos de financiamiento externo, pese a que el ajuste del gasto público fue moderado y que el déficit fiscal aumentó. Obviamente, el Banco determinó, con la política cambiaria, en qué momento específico se produjeron las respectivas revaluaciones o devaluaciones reales del peso; esto fue evidente durante el proceso reciente de ajuste.

Una mayor atención a la competitividad cambiaria y una mayor gradualidad y pragmatismo en el proceso de apertura comercial hubieran sido, sin duda, positivos. Pero, ¿sería conveniente volver atrás, revirtiendo la apertura económica? Nuevamente, la respuesta es negativa. Más allá de la protección que proporciona una tasa de cambio competitiva, los réditos de una mayor protección serían modestos. En Colombia, como en el resto de América Latina, el problema más importante en el frente comercial no es la protección, sino cómo competir en el mundo global consolidando una base exportadora sólida, mediante la combinación de una tasa de cambio competitiva y una política de desarrollo productivo orientada a mejorar la competitividad. Por otra parte, un elemento esencial para un desarrollo exportador dinámico es asegurar el acceso a los mercados externos mediante negociaciones comerciales que garanticen dicho resultado. Un retroceso hacia el proteccionismo afectaría dicho acceso en un mundo donde los acuerdos de libre comercio son la orden del día. Todo esto no quiere decir que no sea posible y conveniente adoptar algunas medidas de protección selectiva en casos especiales.

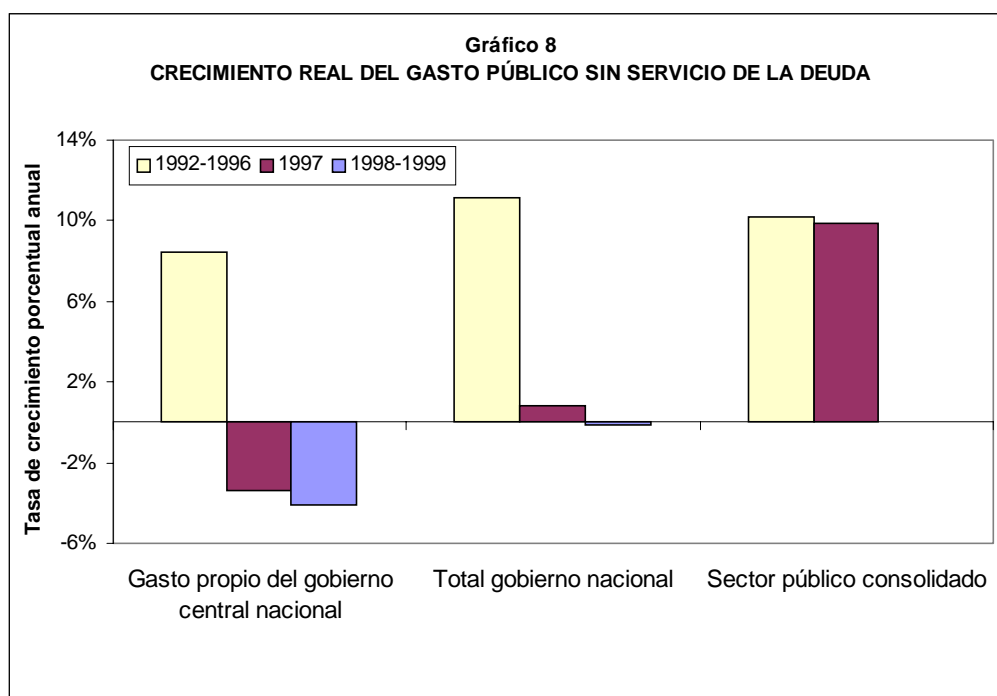
3. El gasto público creció rápidamente, sobre la base de un proceso acelerado de descentralización

Si para los críticos de las reformas económicas, la apertura fue el villano de los noventa, para sus defensores la causa de todos los problemas fue la expansión del gasto público. Esta expansión fue, sin duda, elevada y desordenada, y ha generado desequilibrios en las cuentas fiscales, que deben ser resueltos para garantizar una recuperación estable del crecimiento económico. La condena abierta y sin matices de la expansión del gasto público ignora, sin embargo, que dicha expansión era parte de una estrategia que combinaba modernización económica con una política social más activa y con mayor democracia. Como lo hemos venido señalando, los difíciles dilemas que implica combinar estos tres elementos en el mundo de hoy no se resuelven eliminando alguno de los elementos de esta tríada, sino buscando hacerlos compatibles.

La conveniencia de aumentar el gasto público quedó plasmada en la Constitución de 1991, y tenía dos orígenes diferentes, sobre los cuales existía un amplio consenso en su momento. El primero era la necesidad de enfrentar los fuertes rezagos sociales que caracterizaban y siguen caracterizando al país. La segunda era profundizar la democracia, entregando mayores funciones y, por ende, recursos a los gobiernos departamentales y municipales.

Dada la gran polémica que se ha suscitado en torno al gasto público, es curioso que existan diferencias tan marcadas entre los diferentes cálculos sobre cuánto ha aumentado dicho gasto en los años noventa. Un reciente documento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) muestra, con

base en datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE), que la expansión del gasto público fue de poco menos de seis puntos del PIB entre 1990 y 1998, como resultado neto del aumento del gasto en ciertos sectores y la contracción de otros (aquellos que fueron objeto de procesos de privatización, en los sectores de infraestructura, financiero y productivo). ^{8/} Los datos del FMI muestran un aumento mayor, equivalente a diez puntos del PIB en ese mismo período. Los mayores aumentos se produjeron en los años 1992-1996 (Gráfico 8). Las medidas de austeridad adoptadas a partir de 1997 detuvieron el crecimiento del gasto del gobierno nacional: el gasto propio (es decir, sin transferencias) del gobierno central comenzó a contraerse en dicho año y el gasto total del gobierno nacional (incluyendo transferencias y entidades descentralizadas) se frenó. Sin embargo, el crecimiento de la seguridad social y de los gobiernos locales mantuvo la expansión del sector público. La seguridad social y el servicio de la deuda fueron, por su parte, los únicos componentes del gasto público que continuaron creciendo a ritmos rápidos en 1998-1999.



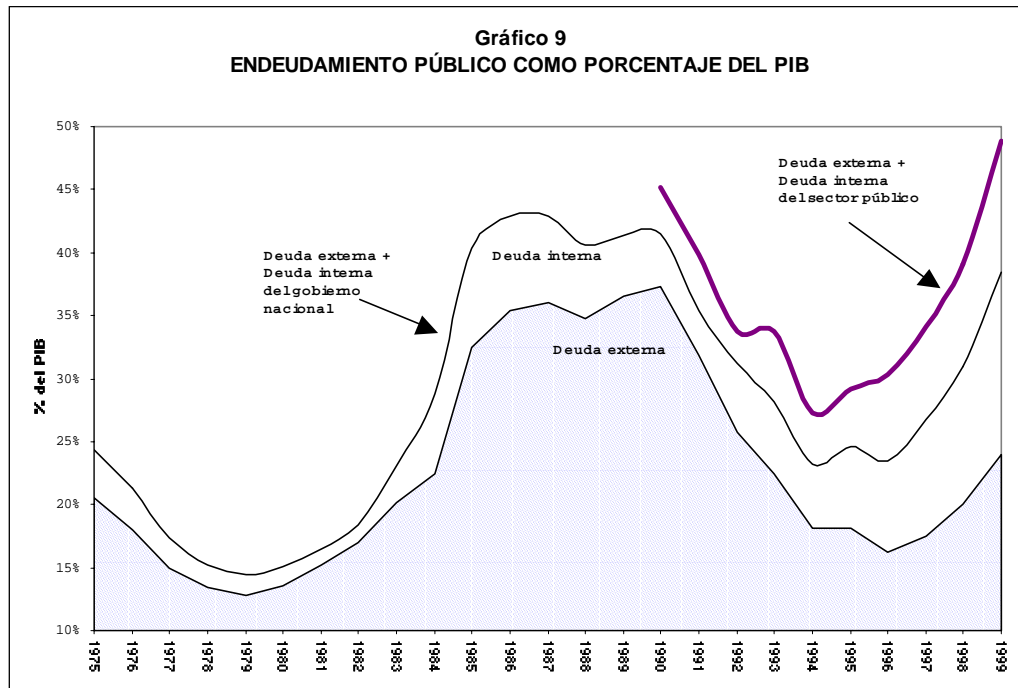
Fuente: FMI

El aumento del gasto público en los noventa no fue muy diferente en su magnitud al que se produjo a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que fue de nueve puntos del PIB, de acuerdo con los datos del DANE. Sin embargo, estuvo mejor financiado. A través de sucesivas

^{8/} DNP (2000), Cuadro 26.

reformas tributarias (1990, 1992, 1995, 1997, 1998 y 2000), de un aumento en las cotizaciones a la seguridad social (mediante la Ley 100 de 1993) y de un manejo adecuado de los precios de las empresas públicas, se hizo un esfuerzo consciente por financiar el aumento del gasto. Todo esto representó, sin duda, una carga importante para el sector privado. De hecho, esta fue la vía más importante a través de la cual la expansión del gasto público afectó al sector privado.

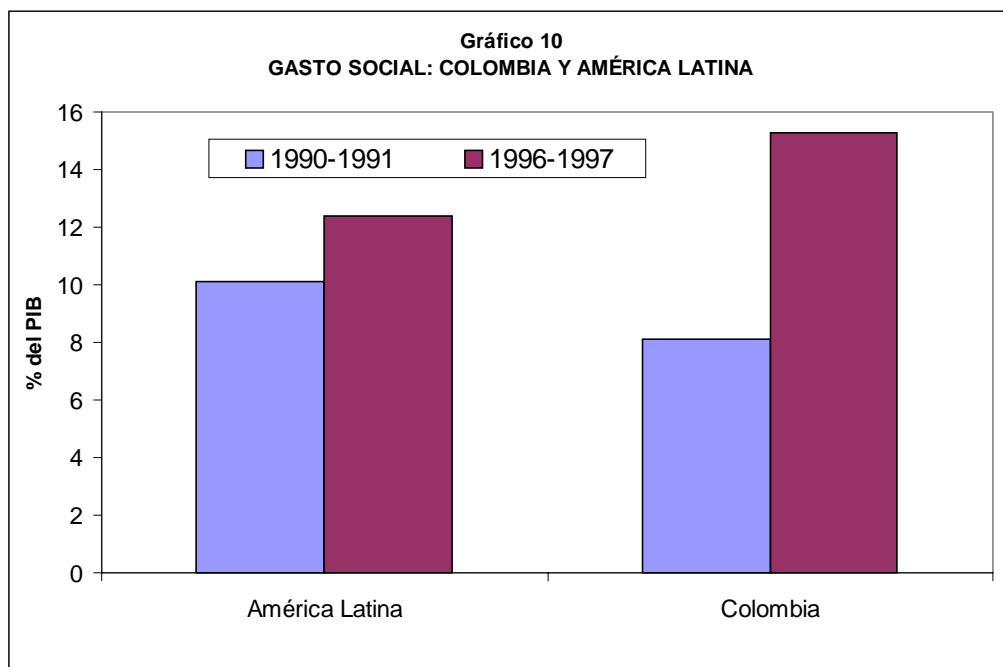
Gracias al aumento de los ingresos, el déficit fiscal antes de la crisis de 1998 fue sustancialmente inferior al anterior a la crisis de 1984. Durante los cinco años anteriores a esta última, el déficit fiscal acumulado llegó a 23.5% del PIB; durante los tres años anteriores a la crisis de 1998, a sólo a 7.0% (durante los cinco anteriores a 6.6% porque hubo dos años de superávit). Por este motivo, mientras el endeudamiento público aumentó en forma acelerada antes de la crisis de los años ochenta, la deuda pública nacional era todavía inferior en 1997 a la de 1990 (Gráfico 9). Como es obvio, las privatizaciones ayudaron también a contener el aumento de la deuda pública nacional en años recientes. La deuda pública sólo explotó en 1998-1999, es decir, durante el propio proceso de ajuste, cuando el crecimiento del gasto ya se había detenido. Las razones fueron fundamentalmente dos: la recesión disminuyó los ingresos públicos y la conjunción de altas tasas de interés y devaluación hizo explotar el servicio de la deuda.



Fuente: Contraloría General de la República

El problema fundamental de las finanzas públicas yace en que virtualmente toda la carga de los desajustes fiscales recayó sobre el gobierno central. El problema es ya de tal magnitud que los ingresos corrientes del gobierno central sólo alcanzan para las transferencias (que se destinan especialmente a los municipios, o a los departamentos y a la seguridad social) y el servicio de la deuda; sería necesario, por lo tanto, recortar la totalidad del gasto propio del gobierno central -justicia, policía, defensa, los gastos sociales que son de su competencia, carreteras, ciencia y tecnología, administración central, etc.- para eliminar su déficit. Esta es la verdadera naturaleza de la crisis fiscal colombiana: por la excesiva presión sobre las finanzas del gobierno central, estas últimas dejaron de ser viables. Este es un problema estructural que sólo se resuelve, utilizando un término de la CEPAL (1998), con un nuevo “Pacto Fiscal”, que reemplace el que se adoptó con la Constitución de 1991.

Los grandes dilemas que envuelve este nuevo “Pacto Fiscal” están asociados al destino que se le dio al mayor gasto. Tal como lo preveía la Constitución, la mayor expansión se concentró en el sector social. De acuerdo con los datos del DNP que ya hemos mencionado, el gasto social aumentó del 8.2% del PIB en 1990 al 14.4% en 1998, es decir 6.2 puntos porcentuales, un monto que supera ligeramente la expansión del gasto público total según la misma fuente. El aumento de la inversión que tuvo Colombia fue, de hecho, uno de los más rápidos de América Latina. Como resultado de ello, el país pasó de tener un gasto social inferior al promedio latinoamericano a comienzos de la década a tener uno superior (Gráfico 10). Hubo, por supuesto, otros aumentos de gasto, algunos permanentes (defensa y justicia) y otros que no resultaron sostenibles (carreteras, ciencia y tecnología), pero también, como lo hemos señalado, recortes en otras áreas (los sectores que fueron objeto de privatización).



Fuente: CEPAL

Desafortunadamente, la manera como se ha dado el debate público sobre el gasto público y el déficit fiscal no permiten apreciar la verdadera naturaleza del problema. Los rubros de mayor aumento en la década fueron gastos de funcionamiento, ya que así se clasifican los gastos en educación, salud, justicia o defensa. Pero esto no es equivalente a decir que aumentó “la burocracia”. El gasto estricto en “burocracia” --es decir, en pura administración pública y no en la provisión de servicios-- es, de hecho, relativamente pequeño, ciertamente menos de la décima parte del gasto del gobierno nacional. Ha sido, además, objeto de recortes sucesivos (1993, 1997, 1999 y otro en curso), cuyo rendimiento ha sido escaso, y por ello objeto de mucha crítica, precisamente porque atacan un rubro relativamente pequeño del gasto. De hecho, Colombia sigue teniendo uno de los niveles más bajos de empleo público de América Latina (9.5% del empleo urbano vs. 13.7% en la región en 1998), que además se redujo en los años noventa (del 11.6% en 1991 al 9.5% ya mencionado –CEPAL, 2000b).

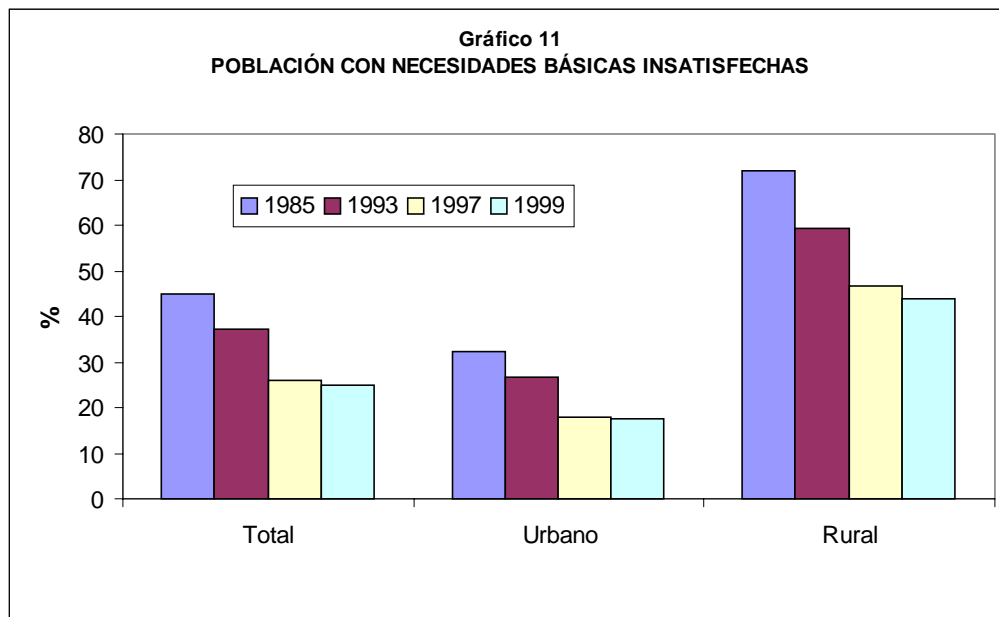
Otro tema que se menciona en forma reiterada es que el gobierno nacional duplica los gastos de las entidades territoriales o, lo que es lo mismo, que las mayores transferencias no estuvieron acompañadas de un recorte del gasto nacional en las áreas respectivas. Esta afirmación no tiene fundamento: en los rubros que han sido descentralizados, especialmente de educación y salud, los gastos que son de competencia de los departamentos y municipios se financian con transferencias y son ejecutados por las entidades territoriales; en estos sectores hay, sin embargo, rubros que siguieron a cargo del gobierno nacional (educación universitaria y campañas nacionales de salud, por ejemplo). Entre las afirmaciones cotidianas sobre el gasto público, quizás la única que tiene validez se refiere al elevado aumento salarial de los empleados públicos. Este proceso fue, sin duda, desordenado: se inició con la cuantiosa “nivelación salarial” del sector de defensa decretada por el Congreso en 1992 y las

fuertes alzas contemporáneas del sector judicial y de los altos cargos de las rama ejecutiva y legislativa, que generó una cadena de demandas salariales en el resto del sector público en los años siguientes.

El rápido crecimiento del endeudamiento público nacional y el déficit que lo alimenta se ha convertido, sin duda, en una amenaza creciente a la recuperación sostenida de la economía colombiana. Existen, sin duda, márgenes para reducir la evasión tributaria y para mejorar la eficiencia del gasto público, ya que existe mala asignación de recursos, despilfarro y corrupción. Pero esto no oculta la raíz estructural básica de los desajustes actuales y, por ende, el complejo proceso de negociación política que se requiere para superarlos. El problema se ve agravado porque uno de los sectores que ha tendido a generar superávit operacional hasta ahora, la seguridad social, amenaza con convertirse en una fuente de déficit sustancial en los próximos años. Simple y llanamente, la seguridad social pública no puede cumplir las promesas que están contenidas en las leyes actuales. Los acuerdos correspondientes son también políticamente difíciles. Sobre estos temas volveremos en el capítulo 3.

4. Los avances en el frente social han sido ambivalentes y muestran estancamiento o retrocesos recientes

El aumento del gasto público social logró el objetivo de aumentar la cobertura de los servicios sociales. Las coberturas de educación, particularmente de educación secundaria, y de seguridad social en salud aumentaron en forma rápida entre 1993 y 1997: del 68 al 80% en el primer caso y del 24 al 55% en el segundo (y a 65% en 1999). También aumentaron las coberturas de los servicios públicos. Como resultado de todo ello, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo notablemente, del 37.2 al 25.9%, equivalente en estos cuatro años al avance que se había logrado en los ocho años anteriores (Gráfico 11). El índice de calidad de vida también mejoró y el índice de pobreza humana se redujo. En todos estos casos, el avance rural fue mayor que el urbano (DNP-PNUD, 2000; DNP, 2000). Por otra parte, de acuerdo con los datos del DNP, la proporción de la población urbana por debajo de la línea de pobreza se redujo del 47.3 al 39.1% entre 1991 y 1997. Esta mejoría no tuvo, sin embargo, su correlato a nivel rural. Antes bien, como producto de la fuerte crisis agraria de estos años, la pobreza rural medida por ingresos aumentó.



Fuente: DNP

El grado de focalización del gasto social en los sectores más pobres mejoró, gracias, entre otras razones, a que el aumento del gasto se concentró en renglones redistributivos, a la asignación de más transferencias a los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas y a la aplicación del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben). El resultado de la combinación de mayor gasto social y mejor focalización fue una redistribución significativa del ingreso, si se estima el ingreso equivalente a los servicios sociales que reciben los hogares (Sánchez y Núñez, 1999). De hecho, la contribución del gasto social al ingreso efectivo del 40% más pobre de la población es superior hoy en Colombia al promedio latinoamericano (CEPAL, 2000a, cap. 7).

La crisis interrumpió, sin embargo, los avances mencionados y en algunos casos generó retrocesos. Los retrocesos más notorios fueron el aumento de la proporción de la población urbana por debajo de la línea de pobreza, que en sólo dos años perdió todo lo ganado en los seis anteriores. El índice de calidad de vida del 40% más pobre de la población también retrocedió. Estos fenómenos fueron causados por el dramático aumento del desempleo abierto: la desaceleración de 1996 había agregado casi 400.000 desempleados; la crisis de 1998-1999 aumentó el desempleo en 1.4 millones de personas. Colombia pasó rápidamente a tener el récord de desempleo abierto de América Latina. La informalidad, que, en contra del patrón latinoamericano, había disminuido durante los años de auge, explotó también con la crisis reciente, revirtiendo los logros de casi una década.

La distribución primaria del ingreso (antes de impuestos y de los efectos redistributivos del gasto público) se deterioró a nivel urbano. Dos fenómenos del mercado de trabajo explican en gran medida este resultado: la ampliación de la brecha de ingresos entre los trabajadores con educación universitaria y el resto (un fenómeno virtualmente universal, según hemos visto) y el debilitamiento de la generación de empleo en la agricultura, la industria y, más recientemente, la construcción, que afectó severamente a los trabajadores con menor nivel educativo, en tanto que la generación de empleo en los sectores de servicios benefició fundamentalmente a trabajadores con mayor nivel educativo (Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000). De acuerdo con varios estudios, la distribución del ingreso rural mejoró, ya que los mayores perdedores con la crisis agrícola fueron los dueños de la tierra y los asalariados de la agricultura comercial, que tienen ingresos más altos que los pequeños propietarios rurales (campesinos). Se trató, así, de una “nivelación hacia abajo” en medio de un aumento considerable en la brecha de ingresos entre la ciudad y el campo.

Estos resultados ambivalentes, unidos a la experiencia histórica de Colombia y de otros países en vías de desarrollo, indican que un progreso social sostenido y uniforme exige tres condiciones: (a) un crecimiento económico estable; (b) una política social activa; y (c) una reducción en la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que permita disminuir los diferenciales de productividad e ingresos entre diferentes actividades económicas. Hasta los años cincuenta, Colombia cumplió únicamente el primero de estos requisitos y el avance social fue lento: la distribución del ingreso se deterioró y la pobreza se mantuvo en niveles muy elevados. En la década de los sesenta, como resultado de los consensos del Frente Nacional, se ampliaron los servicios sociales del Estado y se inició una modernización más rápida de las zonas rurales, que comenzó a reducir el diferencial de productividades entre la ciudad y el campo.

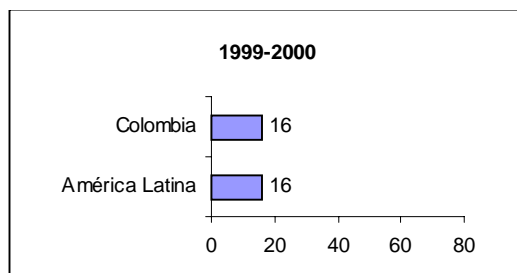
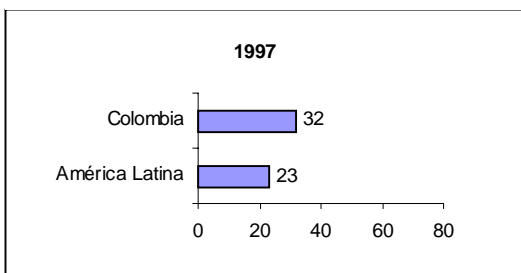
La combinación de los tres factores explica la mejoría de la distribución del ingreso y la baja significativa de los niveles de pobreza en los años setenta. En todas estas dimensiones, estos avances se hicieron menos notorios en los años ochenta y, por ello, la mejoría de los indicadores sociales se frenó. Según hemos visto, en los años noventa hubo un avance notorio en la cobertura de los servicios sociales, pero el crecimiento económico se redujo y hubo, además, una ampliación significativa de la brecha urbano/rural y una modernización dispar de las zonas urbanas, en que los grandes ganadores fueron algunos sectores y los trabajadores con educación universitaria. El resultado neto fue el panorama mixto de avance social que hemos señalado.

5. La cohesión social muestra un deterioro generalizado en medio de una crisis de gobernabilidad

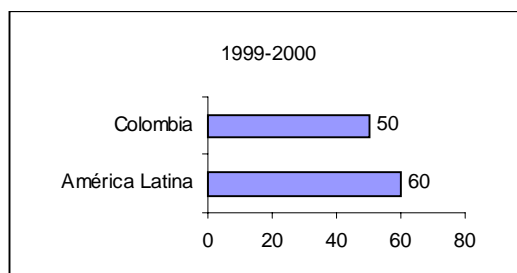
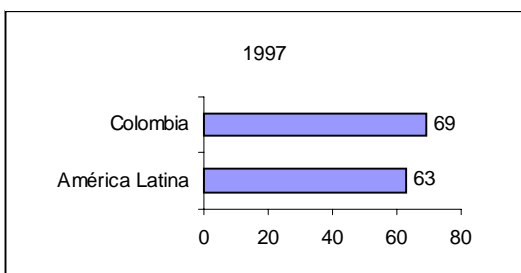
Más allá de este avance dispar de los indicadores sociales, el deterioro de la cohesión social es evidente en Colombia, como también lo es la creciente incapacidad del sistema político para servir como mecanismo eficaz de articulación social. Sin embargo, en ésta como en muchas otras dimensiones socio-políticas, los fenómenos que viene experimentando el país son de alcance latinoamericano. Como lo indica el Gráfico 12, los niveles de desconfianza en los demás, de insatisfacción con el sistema político y de pesimismo sobre el futuro del país son graves en Colombia, pero no son muy diferentes a los de otros países de América Latina.

Gráfico 12

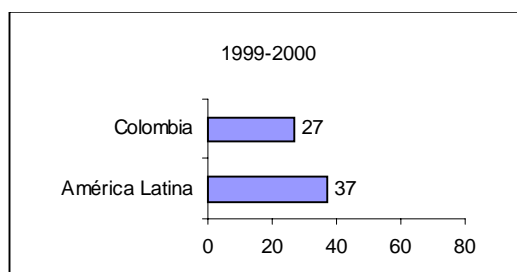
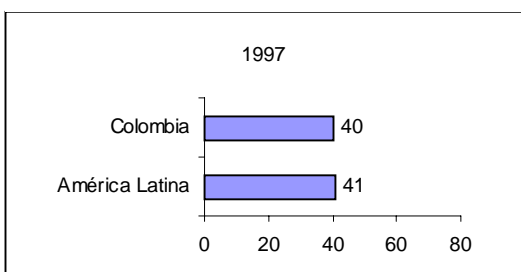
Confianza interpersonal



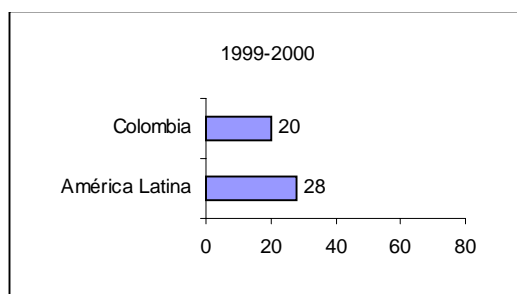
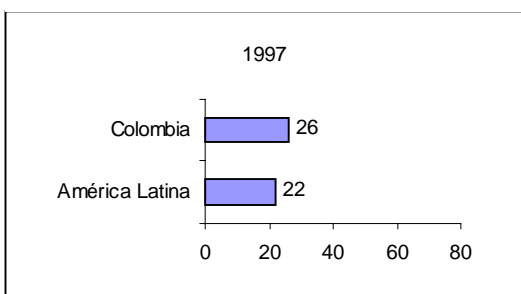
Apoyo a la democracia



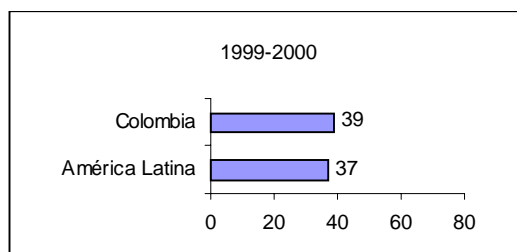
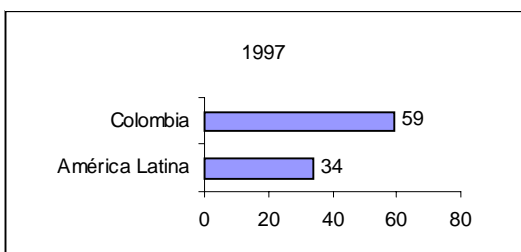
Satisfacción con la democracia



Situación económica futura del país



Situación económica personal futura



Fuente: Latinobarómetro (2000)

La elevadísima desigualdad de la distribución del ingreso y de la riqueza es, por supuesto, una característica colombiana, pero lo es igualmente del grueso de los países latinoamericanos. En términos de concentración del ingreso, Colombia tiene niveles de desigualdad que sólo supera Brasil, pero que no son muy diferentes a los de Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; además, los de Argentina y Venezuela se han venido acercando rápidamente a los de este grupo de países con una pésima distribución del ingreso. Así las cosas, la juxtaposición de los problemas de exclusión social no resueltos en el pasado con las tensiones que generan las nuevas fases de modernización económica es ciertamente una característica colombiana, pero también del grueso de los países latinoamericanos.

Por otra parte, los intentos de reformar el sistema político en Colombia, para servir como un mejor mecanismo de articulación social, aunque insuficientes, han sido quizás más notorios en Colombia que en el resto de América Latina, porque además se han construido sobre una tradición republicana mucho más arraigada. La revitalización de la vida y la política local; el fuerte equilibrio de poderes, que desarrolló aún más la nueva carta política de 1991; la creación de nuevos mecanismos de participación que estableció la Constitución; la capacidad que ha demostrado el sistema judicial para iniciar y culminar varios procesos de corrupción en la política; y la capacidad del país para manejar las turbulencias políticas de los años noventa sin generar rupturas institucionales, son todas manifestaciones de avance político.

Los problemas anteriores son ciertamente graves y reclaman una acción decidida, pero no son específicamente colombianos. ¿Qué es, entonces, tan singular de Colombia? Una de las respuestas que se ha difundido más en los debates recientes es la falta de conciencia de lo público, como resultado del predominio de la racionalidad privada sobre la racionalidad pública.^{9/} Esto es nuevamente cierto, e indica la importancia de construir una sólida ética de lo público, pero ¿será tan específicamente colombiano? Los datos de las encuestas, que señalan que existe una escasa confianza en los demás en el grueso de los países latinoamericanos, nos indican que posiblemente se trata de una enfermedad más general. Más aún, la victoria del mercado y del individualismo que han generado un énfasis en el beneficio individual como guía de ordenamiento social, corre el peligro de convertirla en una enfermedad universal.

La magnitud de la degradación generada por el narcotráfico en la sociedad colombiana y en las formas de los conflictos internos es quizás una característica más específica del país. También lo es la compleja forma como el narcotráfico ha venido a mezclarse con los conflictos históricos característicos de las zonas de frontera agraria, incluidos los que involucran a la guerrilla, en un país que, por su

^{9/} Gómez Buendía (1999). En una formulación similar, se ha definido dicha característica como “rentismo”, es decir como la búsqueda de privilegios individuales a costa de la colectividad, Garay (1999).

geografía, tiene fronteras agrarias abiertas a lo largo y ancho de su territorio. Sin entrar en los complejos y extensos debates sobre la violencia en Colombia, es claro que la elevación de los niveles de violencia en décadas recientes estuvo asociado a la penetración del narcotráfico. Pero, nuevamente, ni el narcotráfico ni la violencia son tan específicamente colombianos. Más aún, después de haber convivido con él, la mayoría de los sectores de la sociedad colombiana han comenzado a apoyar la lucha contra el narcotráfico y varios índices de violencia, después de explotar en los años ochenta, muestran una tendencia decreciente en la década pasada.

Otra característica propia, poco resaltada en los debates recientes, es la tradición colombiana de fragmentación del poder. La raíz más profunda de ello es la heterogeneidad regional, que desde los albores de la República generó un rechazo a cualquier tipo de hegemonía central o poder nacional fuertes, aún después de la expedición de la Constitución de 1886, que sepultó el federalismo decimonónico. A la postre, esta característica vino a constituirse en uno de los cimientos más fuertes de la tradición democrática del país. En este sentido, la democracia fue históricamente el sistema de gobierno desarrollado en el país para que las élites regionales negociaran entre sí. Ahí está su fortaleza histórica, pero también el origen de la tradición de Estado débil que ha caracterizado a Colombia.

Las poderosas fuerzas centrífugas que han experimentado los partidos políticos tradicionales en la última década, y la proliferación de nuevos movimientos que no se constituyen en organizaciones fuertes de carácter nacional, son expresiones recientes de esta preferencia revelada por un poder fragmentado. También lo es la fragmentación adicional del poder que quedó consagrada en la Constitución de 1991: mayor contrapeso de poderes nacionales, incluyendo algunos nuevos (la Corte Constitucional, el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión), así como la descentralización radical de rentas, equivalente al de los países de la región con tradición federal más fuerte (Argentina y Brasil) y superior al de otros países federales (México y Venezuela).

A medida que surgieron nuevos actores y movimientos sociales, se reprodujo la tendencia a evitar la formación de hegemonías nacionales fuertes en cualquier sector, ya fuese el obrero, el campesino, el cívico o incluso el empresarial. Como reproduciendo las viejas estructuras, los conflictos que se fueron desarrollando siguieron siendo esencialmente locales, ayudando a evitar el desmoronamiento de las estructuras más globales, pero generando en más de un momento (incluyendo el actual) una sensación de caos asociado a la multiplicidad de focos de desorden. Esto fue tanto más complejo cuando la intolerancia de las estructuras tradicionales de poder regional frente a las nuevas fuerzas sociales se tradujo en conflictos locales, llegando hasta la aniquilación de los adversarios. Así como el origen de las FARC está asociada a conflictos de carácter local, la historia del paramilitarismo en las últimas décadas e incluso la destrucción de la Unión Patriótica en los años ochenta son expresiones de procesos que han tenido probablemente más la característica de una sumatoria de

conflictos locales que de una ofensiva coordinada de carácter nacional. Aun el período clásico de la violencia tuvo en gran medida esta característica.

Esta interpretación indica que toda solución a la crisis actual del país pasa por una profundización de la democracia, que permita ampliar los espacios de participación a los múltiples actores locales que han surgido. La diversidad es, hoy como ayer, la expresión de las profundas fuerzas democráticas que caracterizan al país. Pero la ampliación de los canales democráticos tiene que estar asociada al desarrollo de mecanismos efectivos de gobernabilidad, cuyos elementos mínimos son el desarrollo de formas de generación de acuerdos, el respeto a la diferencia, una justicia eficaz contra la intolerancia y el monopolio legítimo de la fuerza.

Capítulo 3

CONSTRUYENDO FUTURO

En los términos del análisis precedente, los dilemas que enfrenta Colombia hoy no son muy diferentes a los que se propusieron hace una década y a los que enfrentan todas las sociedades en el mundo contemporáneo: cómo hacer posible la modernización económica en la era de la globalización, con equidad y democracia. La compatibilidad entre estos objetivos ha sido esquiva, en Colombia como en América Latina y en el mundo entero, en particular porque la globalización genera fuertes tensiones distributivas y al mismo tiempo reduce los márgenes de acción de los Estados para enfrentarlas. En la medida en que las redes de cohesión social se han venido desmoronando, los esfuerzos por hacer compatibles estos objetivos deberán combinarse ahora con aquellos, aún más complejos, orientados a rehacer dichas redes.

No en vano, la paz, que encarna el deseo y la necesidad de reconstruir las formas de convivencia, es la obsesión de Colombia. La degradación de los conflictos nos golpea a diario y nos hace preguntarnos con excesiva frecuencia si tenemos un futuro como nación, si este es el país que queremos para nosotros y para nuestros hijos. Desafortunadamente, cada vez más, aquellos que pueden salir del país responden negativamente esta pregunta y deciden arrancar penosamente las dobles y profundas raíces regionales y nacionales que nos caracterizan. El éxodo de colombianos puede explicarse en parte por nuestra crisis económica, pero mucho más por la falta de visión de un futuro deseable. Como vimos en el capítulo anterior, los costos crecientes del endeudamiento externo indican que el “riesgo político” se visualiza como muy elevado para Colombia, que las murallas que separaban el “país económico” del “país real” se han roto. Es posible, por supuesto, que reaparezca este elemento de esquizofrenia nacional, que logremos reconstruir o al menos ponerle parches a estas murallas, pero esta alternativa parece cada vez más lejana.

Los elementos de este doble reto, de reconstruir las formas de convivencia y avanzar, al mismo tiempo, en hacer compatibles desarrollo, equidad y democracia, están interrelacionados: aquellos procesos que contribuyan a construir las redes de cohesión social pueden ayudar a encontrar los elementos de complementariedad de la tríada desarrollo-equidad-democracia y estos últimos contribuyen, a su vez, a reconstruir la convivencia.

En las páginas que siguen se exploran a nivel conceptual los elementos de complementariedad entre los distintos componentes de este desafío. Posteriormente se detallan acciones en siete frentes diferentes: educación y conocimiento; protección social integral y lucha contra la pobreza; acceso de la población pobre a activos productivos y programas de desarrollo rural campesino; estabilidad y crecimiento económico; política de desarrollo productivo; desarrollo de una institucionalidad económica más democrática; y participación en la construcción de la agenda económica y social internacional.

1. Los fundamentos: derechos y deberes ciudadanos y desarrollo integral

Existen formulaciones alternativas de la idea de que el desarrollo debe abarcar en forma simultánea todos los elementos de la tríada desarrollo-equidad-democracia: el concepto de “desarrollo humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (DNP-PNUD, 2000), el de “desarrollo integral” de la CEPAL (2000a) y el más reciente de “desarrollo como libertad” del premio Nobel de Economía Amartya Sen (1999). Pero ninguno la encarna mejor que el concepto moderno de derechos humanos, entendido en su doble acepción de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y de derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. La universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos representan, sin lugar a dudas, el fundamento ético de toda política de desarrollo. Es, además, la raíz del concepto con que se abre nuestra carta política: “Colombia es un Estado social de derecho”.

El significado concreto de los derechos económicos, sociales y culturales no es independiente, sin embargo, del grado de desarrollo de la sociedad. En esta materia, merece citarse un texto reciente de la CEPAL: “Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible aparece como objeto de amplio consenso por parte de la comunidad internacional, su indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. (...) Como es evidente, la sola declaración política de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. Su instrumentación debe ser compatible, en particular, con el nivel de desarrollo alcanzado y con el Pacto Fiscal imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas

insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar en estas áreas, considerando su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo **realizable**".^{10/}

Los derechos tienen como contrapartida necesaria, los deberes ciudadanos. De esta manera, el respeto de la autonomía individual por parte del Estado y los esfuerzos que éste realice para promover el bienestar social y las oportunidades productivas de todos, tienen como contrapartida el deber de los ciudadanos de participar en el ámbito público, de respetar las normas de convivencia, de colaborar a la formación de acuerdos y también de contribuir, a través de mecanismos propios de la sociedad civil, a desarrollar redes de solidaridad. Visto de esta manera, la participación en la vida pública y el fortalecimiento de lazos de solidaridad es parte de un esfuerzo más amplio orientado a fortalecer el ámbito de "lo público", de **formar sociedad**, es decir, de contribuir a desarrollar una cultura de convivencia y desarrollo colectivo (CEPAL, 2000a; Garay, 1999).

El desarrollo integral, que busca garantizar los derechos ciudadanos, debe construirse sobre las fuertes sinergias que existen entre los elementos de la tríada equidad-desarrollo-democracia. La cohesión social y la capacidad de generar consensos sociales básicos, características de sociedades más equitativas y democráticas, son vistas cada vez más en el mundo moderno como fuentes de competitividad. La equidad debe concebirse en este contexto como el acceso amplio de la población a capacidades, protecciones básicas y espacios de poder. Por este motivo, es difícil pensar en equidad sin democracia y, de hecho, la democracia ofrece los mecanismos para que los sectores sociales desfavorecidos hagan valer sus intereses. El capital humano es esencial para integrar los elementos de la tríada, ya que es al mismo tiempo clave del crecimiento económico con equidad y para el pleno ejercicio de la ciudadanía. En términos más generales, un nivel adecuado de inversión social de calidad es, por excelencia, una inversión productiva. El crecimiento económico provee, por su parte, los recursos que hacen posible esta inversión. Por ello, según vimos en el capítulo 2, los ritmos adecuados de avance social se logran cuando se combinan una política social activa de largo plazo con un ritmo aceptable crecimiento económico y un patrón de desarrollo que tiende a reducir la heterogeneidad entre los sectores productivos.

No es posible explotar estas sinergias sin un equilibrio adecuado entre mercado y sociedad. El mercado es, sin duda, un poderoso mecanismo de innovación y flexibilidad para el cambio. Pero, como toda institución humana, sólo puede existir en el marco de la sociedad y, por ende, está supeditado a que su funcionamiento contribuya efectivamente al logro del interés colectivo. Esto no se logra con

^{10/} CEPAL (2000a), p. 49.

facilidad. El mercado genera, en efecto, “riesgos negativos”, como el desempleo y la exclusión de aquellos grupos sociales que no disponen de las capacidades para participar productivamente en él. El desarrollo de mecanismos que permitan cubrir estos y otros “riesgos negativos” es esencial para que los miembros de la sociedad puedan asumir los “riesgos creativos”, entre ellos aquellos asociados a la innovación y la inversión productiva.

El Estado es el mecanismo por excelencia que han desarrollado las sociedades modernas para encontrar un balance adecuado entre mercado y sociedad, entre interés privado e interés colectivo: para ayudar a desarrollar capacidades, protección y acceso al poder para todos los miembros de la sociedad, por una parte, y para garantizar un contexto en el cual los mercados funcionen adecuadamente, por otra. Pero no es, obviamente, el único instrumento. También existen otras instituciones, desde la familia hasta las múltiples organizaciones de la sociedad civil, que cumplen tareas en estos ámbitos. Entender esto es tanto más importante cuanto hoy comprendemos, mucho mejor que antes, que así como existen “fallas del mercado” (los riesgos de exclusión o la incapacidad del mercado para generar por sí solo los contextos en los cuales se desarrolla apropiadamente), hay también protuberantes “fallas del gobierno”: racionalidades burocráticas y clientelistas en el funcionamiento de las instituciones estatales, problemas de representación, predominio en la operación de las instituciones estatales de los intereses económicos dominantes, oportunidades que genera la intervención del Estado para el “rentismo” y problemas de información que afectan a las acciones gubernamentales.

Por este motivo, para garantizar los objetivos señalados, más que políticas estatales, lo que se necesitan son políticas públicas en un sentido amplio, es decir, acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo. Aunque el Estado casi siempre juega un papel central en su desarrollo, el ámbito de dichas políticas o sus actores no se limitan a lo estatal, y abarcan todas las organizaciones de la sociedad que pueden contribuir al desarrollo colectivo. Más aún, en el ámbito de aquellas que orienta el Estado, su ejecución puede ser más eficaz si el Estado actúa como organizador de una amplia red de entidades sociales. La virtud de este esquema es que multiplica las instancias que contribuyen a la cohesión social, haciendo que ésta no recaiga exclusivamente sobre el Estado. Contribuye, en otras palabras, a formar sociedad, a potenciar la solidaridad en todas sus formas, que es la esencia misma de la vida en comunidad. El Estado, tanto como el mercado, deben visualizarse, por lo tanto, como instrumentos de la sociedad. La tríada desarrollo-equidad-democracia que ha servido como hilo ordenador de este ensayo, tiene como trasfondo la tríada sociedad-Estado-mercado. La forma lógica de entender esta tríada es que el desarrollo integral se logra mucho mejor bajo el predominio de la sociedad, no bajo el predominio del mercado (sociedad de mercado) ni del Estado (estatismo).

2. El papel central de la educación y el conocimiento

La educación es el elemento central de toda política de desarrollo integral. Es esencial para garantizar la mejoría económica y la movilidad social de los sectores más desprotegidos de la sociedad. La democracia se enriquece igualmente con el mayor nivel educativo de quienes participan en ella. La familia y el colegio son las dos principales instituciones formadoras de valores, y deben jugar, por lo tanto, un papel esencial en el desarrollo de los valores fundamentales de una sociedad democrática: la igualdad, la solidaridad y el respeto a la diferencia. La acumulación de capital humano es reconocida ampliamente como uno de los principales determinantes del crecimiento económico. Las revoluciones tecnológicas en curso a nivel mundial están acentuando aún más el papel del “capital conocimiento” como factor de competitividad y, por ende, de la educación, que es la puerta de entrada a él.

Colombia ha logrado avances muy importantes en cobertura, que deben consolidarse. El país debe proponerse como meta lograr la cobertura universal de la educación secundaria no más allá de finales de esta década en todas las zonas urbanas y no más allá del 2015 en las rurales. Esto exigirá, de paso, una ampliación significativa de la cobertura de la educación universitaria, que ha tendido a ser más lenta en la década de los noventa que en las anteriores. Este esfuerzo debe ser acompañado de un esfuerzo sustancial por mejorar la calidad, mediante la investigación y difusión de nuevas técnicas pedagógicas, incluyendo técnicas especiales para las zonas rurales; la promoción de habilidades y aptitudes que son útiles en un mundo en cambio (a “aprender a aprender” y a trabajar en equipo); el desarrollo de programas de educación continuada de docentes; la adecuación constante de los currículos; el acceso a textos, a computadores y medios de comunicación modernos y la mejoría de la infraestructura física de los colegios; la generalización de los instrumentos de medición de calidad y el desarrollo de programas orientados especialmente a colegios de bajo rendimiento. En muchas de estas áreas hay avances, pero el atraso es todavía considerable. También es necesario avanzar, como parte de programas integrales de lucha contra la pobreza (véase más adelante) en reforzar la educación de niñas y niños de menores recursos antes de la entrada al colegio, ya que para entonces su atraso puede ser irreparable, así como de programas dirigidos a incentivar la retención dentro del sistema escolar.

El sistema público de educación básica es el pilar de todo sistema educativo. Las democracias occidentales más desarrolladas se han construido, sin excepción, sobre esta base. Bajo el sistema mixto que ya existe en Colombia, el aprovechamiento de las múltiples oportunidades de extender la cobertura con el apoyo de entidades privadas --o, mejor, solidarias, porque este es generalmente su carácter-- no debe desaprovecharse. La experiencia indica que el mecanismo más apropiado a nivel de educación básica es la contratación en bloque de cupos escolares más que un sistema de becas individuales, ya que este esquema permite un control más directo de la calidad. El sistema mixto de instituciones públicas y privadas tiene, sin embargo, un elemento problemático que no debe ignorarse: convierte al sistema escolar en un factor de segmentación social, que es contrario a su objetivo básico, de servir

como mecanismo de movilidad social. Este es un tema que ha recibido muy poca atención y que amerita pensar en mecanismos que permitan una mayor interacción de clases sociales desde la etapa escolar y a sectores sociales de menores recursos el acceso a la educación de elite.

Los recursos públicos que ya se asignan en Colombia a educación son sustanciales: poco más del 4.6% del PIB en 1996-1998, una y media veces lo que se asignaba hasta la década de los ochenta, y más que el promedio latinoamericano del 3.8%. Una buena asignación de estos recursos debería permitir alcanzar las metas ya señaladas de cobertura y mejoría gradual de la calidad de la educación básica, pero ello requerirá, sin duda, reasignaciones hacia las zonas rurales y las entidades territoriales menos desarrolladas (dos criterios que tienden a coincidir). En el caso del sistema de educación superior, se requieren recursos adicionales, pero ellos deben provenir más de un ambicioso esquema de crédito educativo a estudiantes de menores recursos que se desarrolle conjuntamente con el sector financiero, en el cual el ICETEX sirva como mecanismo de garantía y de canalización de subsidios (condonaciones parciales de los créditos) basados en el desempeño. Este sistema debe estar acompañado, además, por el desarrollo adecuado de sistemas de certificación de calidad, de amplio conocimiento público. El sistema de ciencia y tecnología, que debe tener como uno de sus actores centrales a las universidades, debe ser un canal adicional de recursos para ellas.

En un sistema descentralizado de educación básica, como el actual, vale la pena reconsiderar a fondo cuáles son las funciones del Ministerio de Educación y de sus institutos. En la medida en que los recursos seguirán siendo, en gran medida, nacionales, la adecuada asignación de dichos recursos con base en los criterios de la ley (la Ley 60 de 1993 en la actualidad), en conjunto con las autoridades fiscales, seguirá siendo una función importante. Debe ser, por otra parte, la cabeza del sistema de mejora de la calidad, a través de programas piloto, de difusión de mejores prácticas, de fomento de investigación pedagógica y de medición de la calidad. Debe tener, finalmente, las funciones que tradicionalmente se asigna a las superintendencias en el manejo económico: expedición de normas de regulación, evaluación y seguimiento, y también (algo que no está claramente establecido todavía en la legislación) capacidad de intervenir el manejo educativo de las entidades territoriales, cuando muestre deficiencias. Las funciones en materia de calidad y superintendencia son extensivas, como es obvio, a la educación privada.

En una era de rápido cambio tecnológico, en la cual existen además muchos grupos de la población trabajadora con estándares educativos limitados y altos niveles de desempleo, la capacitación laboral requiere un gran impulso. Los programas correspondientes deben incluir esquemas de entrenamiento-beca dirigidos a jóvenes desempleados y a cesantes de mayor edad, programas de capacitación continuada, tanto externos como al interior de las empresas, programas amplios de capacitación empresarial y tecnológica a microempresarios y un uso más activo del sistema de

aprendices. Desde el punto de vista institucional, se debe buscar la mezcla apropiada de entidades públicas y privadas, pero siempre con una incidencia marcada del sector empresarial y de los trabajadores en las decisiones correspondientes. En estos programas está la clave de la adaptabilidad de los trabajadores al cambio tecnológico, que es una de las claves en el mundo global, así como el desarrollo de mecanismos que permitan enfrentar coyunturas críticas mediante acciones que eviten el desempleo. Esta adaptabilidad al cambio técnico y al ciclo económico es la “cara amable” de la flexibilidad laboral que es necesaria en el mundo moderno, y sus instrumentos (el re-entrenamiento constante, la concertación a nivel de empresa, de sector, de región o del país para enfrentar coyunturas críticas) son diferentes a los de la flexibilidad, en el sentido tradicional del término.

El sistema de ciencia y tecnología es, conjuntamente con el educativo y el de capacitación laboral, la fuente de acumulación de “capital conocimiento”. El país hizo grandes avances en este frente desde comienzos de los años noventa, mediante un sistema coordinado por el DNP y COLCIENCIAS, pero con amplia participación del resto del gobierno nacional, de los sectores científico, educativo y empresarial, y de los actores regionales. La crisis reciente ha afectado estos programas con particular crudeza. La recuperación y desarrollo de este sistema es, por lo tanto, una prioridad. Ello abarca los programas de formación de científicos; de investigación de todo tipo; las asociaciones universidad-empresa; los sistemas de difusión de tecnología, incluido el uso amplio de las tecnologías de información; la promoción de innovaciones con contenido tecnológico; y los sistemas de difusión científica. Ello no será posible sino en el contexto de un saneamiento de las finanzas públicas nacionales, que permita canalizar más recursos a este sector, conjuntamente con mayores aportes a este área del sector privado y los municipios con mejor capacidad fiscal.

3. Un sistema consolidado de protección social y programas integrales de lucha contra la pobreza

Conjuntamente con la educación y la capacitación laboral, existen dos estrategias sociales que tienen un alto impacto sobre la equidad. La primera de ellas es la consolidación de un sistema de protección social universal, solidario, integral y eficiente, que genere las bases de un verdadero Estado de bienestar. En términos de la discusión anterior, el objetivo de este sistema es cubrir los “riesgos negativos” que enfrenta la población, para que ella pueda asumir con mayor decisión los “riesgos creativos”. El primero de los criterios que debe cumplir este sistema indica que su aspiración debe ser cubrir efectivamente, con un nivel básico de servicios, a toda la población. La solidaridad implica que el acceso de los sectores más pobres debe ser subsidiado, con una combinación de recursos generales del presupuesto y de subsidios cruzados entre los cotizantes al sistema. La integralidad implica que

debe abordar en forma conjunta los riesgos que enfrenta la población. La eficiencia indica que se deben ofrecer las mayores protecciones de calidad al menor costo posible.

El criterio de universalidad se contrapone a los esquemas tradicionales de protección que se desarrollaron en Colombia y en América Latina en general, cuya característica era la segmentación: el ofrecimiento de altos niveles de protección a grupos restringidos de la población, con esquemas que, además, diferían entre sí. Este criterio también, se contrapone, sin embargo, a las visiones más recientes de la política social basadas en criterios exclusivos de focalización. De hecho, visualiza la focalización (es decir, los esfuerzos dirigidos hacia los sectores más pobres) como un instrumento para alcanzar la universalización de los niveles básicos de protección que una sociedad pueda ofrecer en una etapa determinada de su desarrollo. No hay, por lo demás, ningún gasto más redistributivo (y, por ende, mejor focalizado hacia los sectores más pobres) que aquel que se realiza en el margen para ampliar la cobertura de un servicio social hasta lograr su universalización. La universalidad es, además, un criterio básico de organización del Estado: reconoce que el Estado es responsable ante toda la población y no ante algunas de sus partes.

Los sistemas de protección que ha desarrollado Colombia no sólo se contraponen a este criterio sino al de integralidad. Los avances más importantes son los que se han logrado en los años noventa en la cobertura de la seguridad social en salud, pero todavía estamos muy distantes en materia de pensiones (sólo 17% de las personas de más de 60 años reciben alguna pensión y la mitad de ellas pertenecen al 20% más rico de la población) y no existen virtualmente redes de protección para enfrentar el desempleo y los bajos ingresos durante los períodos de crisis. La Red de Solidaridad desarrolló los primeros programas de ancianos indigentes y de empleo de emergencia (basados en este último caso en experiencias rurales previas) y actualmente se están poniendo en marcha programas de empleo en mayor escala.

La ampliación de la cobertura del sistema subsidiado de salud, hasta lograr su universalización, la extensión del programa de ancianos indigentes y la puesta en marcha de programas de emergencia de empleo en gran escala son las prioridades inmediatas. A largo plazo, los objetivos deben ser la convergencia total entre el sistema subsidiado de salud y el contributivo, universalizar la cotización al sistema pensional (subsidiando a los trabajadores independientes de menores recursos) y desarrollar gradualmente un sistema de seguro de desempleo, preferiblemente redistribuyendo hacia ese propósito parte de las cotizaciones prestacionales ya existentes. Además, como este último tardará algún tiempo en consolidarse, la experiencia que se ha venido acumulando con los programas de emergencia de empleo debe servir para establecer un mecanismo institucional permanente que permita que estos programas se amplíen o restrinjan en función de la coyuntura. Los fondos de estabilización de ingresos

tributarios a los que nos referiremos más adelante, deben ser utilizados prioritariamente para financiar este tipo de programas durante los períodos de crisis.

El criterio de eficiencia será esencial para mejorar los sistemas de protección existentes, ya que será muy difícil aumentar los niveles de gasto social en los próximos años. La priorización de programas, la búsqueda de mejores métodos de prestación de servicios y la reducción de costos de todo tipo serán, por lo tanto, las áreas más importantes de acción. A más largo plazo, será necesario, sin embargo, aumentar los niveles de gasto social, que hoy, pese al aumento sustancial alcanzado durante los años noventa, siguen estando significativamente por debajo de los países latinoamericanos con mayor cobertura de servicios sociales (15.3% del PIB en 1996-1997 vs. 20.8% en Costa Rica y 22.5% en Uruguay, según datos de la CEPAL).

La forma de canalizar los subsidios debe ser también objeto de ajuste pragmático. Los “subsidios a la demanda” puros no son el esquema más apropiado, tanto por razones técnicas (información inadecuada de los usuarios y falta de control sobre la calidad de los servicios) como políticas (estos subsidios están demostrando ser fácilmente “capturables” por el clientelismo). Las modalidades intermedias, de contratación de paquetes de servicios a entidades que los ofrecen en forma integral a los sectores más pobres de la población, puede ser, por lo tanto, preferible.

Una segunda estrategia social con alto impacto sobre la equidad es el montaje de programas que ataquen la pobreza en forma integral. Tres tipos de programas parecen particularmente atractivos en este contexto. Los primeros son programas dirigidos a los hogares más pobres, especialmente aquellos que presentan situaciones más críticas (aquellos con mujeres cabeza de hogar), que garanticen niveles mínimos de nutrición, atención materno-infantil, acceso a atención infantil preescolar, mantenimiento de los niños dentro del sistema escolar y condiciones mínimas de la vivienda. El objetivo esencial de estos programas debe ser romper los canales a través de los cuales la pobreza se reproduce de generación en generación. Un segundo conjunto de programas debe tener como objetivo la población juvenil pobre, nuevamente mirando sus necesidad en forma integral: educación, entrenamiento e información laboral, salud y recreación. El tercero debe enfocar su atención a los adultos mayores indigentes, asociando pensiones asistenciales a la oferta de salud y recreación. La puesta en marcha de estos programas integrales permite, además, desarrollar las complementariedades entre las instituciones del Estado que prestan servicios a los sectores pobres, multiplicando sus efectos y evitando duplicaciones.

4. Acceso de la población pobre a activos productivos y programas de desarrollo rural campesino

Los programas estrictamente sociales deben ser complementados con una agresiva estrategia de acceso de los sectores más pobres a activos productivos: capital, tecnología, capacitación laboral y empresarial y, para los sectores campesinos, tierra. Esta estrategia reconoce tres hechos fundamentales. El primero es que, como lo señalamos en el capítulo anterior, la superación de la heterogeneidad estructural entre el campo y la ciudad, entre sectores productivos y entre grandes y pequeñas empresas es, conjuntamente con una política social activa y un buen ritmo de crecimiento económico, esencial para garantizar un ritmo adecuado de avance social. El segundo es que los beneficios de cualquier estrategia educativa son de largo plazo y no se producirán si no hay una generación dinámica de empleos. El tercero es que la experiencia, no sólo colombiana sino latinoamericana y mundial, indica que las dos fuentes históricas de empleo de calidad, el Estado y la gran empresa, han dejado de jugar un papel importante. Por ese motivo, la empresa pequeña y la microempresa continuarán jugando un papel esencial en la generación de nuevos empleos en el futuro. Garantizar la calidad de los empleos que generan estas empresas, formalizando el empleo tradicionalmente informal, será, por lo tanto, esencial para garantizar que por esta vía no se reproduzcan heterogeneidades productivas que acrecienten la desigualdad social.

La experiencia internacional indica que las mejores prácticas en esta área están asociadas a cuatro factores: (a) la creación de empresas o entidades que ofrecen servicios especializados a estas empresas (tecnología, crédito, capacitación gerencial y laboral, canales adecuados de información), teniendo en cuenta, además, su heterogeneidad; por este último motivo, las entidades que ofrecen servicios a microempresarios deben ser diferentes a aquellas que los prestan a las pequeñas empresas, y unas y otras deben especializarse en función de los servicios que prestan; (b) el fomento a todas las formas de asociación de pequeños empresarios y por lo tanto a la economía solidaria, así como de asociaciones de dichos empresarios con los más grandes; (c) las ventajas de las organizaciones de base local, que explotan las complementariedades entre productores que ofrece la proximidad física (a través de conglomerados o *clusters* productivos); y (d) la participación activa de los pequeños y micro empresarios en estos esfuerzos.

Pese a la experiencia acumulada, las tres características de los esfuerzos que se han realizado en Colombia en este ámbito son la escala limitada de las acciones, la falta de mecanismos para difundir y replicar ampliamente buenas prácticas y la inestabilidad de los programas y las instituciones. Por su naturaleza, los programas deben ser esencialmente locales, fruto de la colaboración de los gobiernos municipales y asociaciones empresariales de carácter local (entre las cuales se destacan las Cámaras de

Comercio), con el apoyo de entidades nacionales. Las funciones básicas de estas últimas deben ser desarrollar el sistema de crédito del sistema, apoyar algunas áreas críticas de desarrollo rural y ayudar a replicar experiencias exitosas.

En el caso del crédito, los instrumentos son conocidos: provisión directa de servicios bancarios (banca de primer piso), redescuento (banca de segundo piso) y fondos de garantías (o seguros de crédito). La responsabilidad del sector público debe recaer fundamentalmente sobre los dos últimos. Más aún, lo más conveniente es ofrecer conjuntamente redescuento y garantía. Los subsidios que se otorguen deben estar asociados especialmente al esquema de garantías o al costo de transacción de las operaciones, y debe ser presupuestado explícitamente. El fracaso del Estado colombiano como banquero de primer piso ha sido tan evidente en los últimos años (y, por el contrario, su éxito relativo como banquero de segundo piso), que parece claro que ésta no debe ser su área prioritaria de acción. Sin embargo, ¿aparecerán bancos privados que ofrezcan crédito a micro y pequeños empresarios, urbanos y rurales, en la escala necesaria? La respuesta a esta pregunta es, hoy por hoy, negativa. Más aún, muchos de los que existían fracasaron, por diversas causas (v.gr., el sistema cooperativo de crédito). Por este motivo, hay que pensar en fórmulas diferentes: entidades con capital público pero administradas privadamente o el establecimiento de la obligación de destinar proporciones mínimas de la cartera del sistema financiero a las micro y pequeñas empresas. Para darle flexibilidad al sistema, esta obligación podría cumplirse en forma indirecta, vía inversiones en entidades especializadas en dichos créditos que contarían automáticamente con capital público minoritario (o aquel que provenga de programas o entidades multilaterales). No debe descartarse, sin embargo, la promoción de entidades financieras de carácter cooperativo que, para evitar los problemas que experimentaron estas entidades en el pasado, deben estar sujetas a altos estándares de regulación y supervisión prudencial.

La estrategia de apoyo a las pequeñas empresas debe tener un énfasis particular en los programas de desarrollo rural campesino. En este caso, la responsabilidad directa del gobierno nacional es mayor, a través del programa de reforma agraria, del Banco Agrario o de bancos regionales de carácter solidario que promueva el Estado, y del sistema de generación y transferencia de tecnología. Los requerimientos son también mayores, tanto por las necesidades insatisfechas en materia de servicios sociales básicos e infraestructura que será necesario promover para superar la pobreza, como por las mayores proporciones de población pobre e indigente. La importancia que tienen estos problemas como fuente de la violencia rural y de la extensión de los cultivos ilícitos indica que un programa ambicioso de desarrollo rural campesino es parte esencial de cualquier estrategia de paz.

Este programa debe contener cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, debe ser integral, en el sentido ya indicado: debe combinar desarrollo social, reforma agraria, desarrollo productivo y provisión de infraestructura. Esto indica, por lo demás, que la prioridad en la asignación

de recursos de reforma agraria debe darse a proyectos productivos diseñados como parte de una estrategia de alianzas productivas y acuerdos sectoriales de competitividad a los cuales nos referiremos más adelante. De esta forma, los pequeños productores formarían parte de proyectos con posibilidades reales de éxito, en contraste con la muy remota –o imposible—posibilidad de convertirlos en empresarios individuales que preconizaba la reforma agraria tradicional. El subsidio a la compra de tierra que se otorgue dentro de los programas de redistribución de la tierra debe calcularse por unidad familiar (no por hectárea) y el apoyo al componente de desarrollo productivo debe provenir del sistema de incentivos a la capitalización rural que maneja Finagro. Los programas deben ser también integrales en el sentido de que no deben fomentar exclusivamente actividades agropecuarias sino también manufactureras (procesamiento agroindustrial, artesanías, otras manufacturas livianas) y de servicios (comercio, servicios sociales, turismo), que por lo demás son ya las más dinámicas en generación de empleo en las zonas rurales, y tienen mayor capacidad para retener la mano de obra más educada.

En segundo término, la prioridad debe ser otorgada a programas que se ejecuten dentro de la frontera agraria, ya que son estas zonas las que ofrecen mayor posibilidad de explotación económica y no generan pérdidas adicionales en los ya deteriorados ecosistemas de bosque nativo del país. Esto indica, por lo demás, que los programas que se ofrezcan en zonas de frontera agraria donde hoy existen cultivos ilícitos deben incluir proyectos de conservación ambiental o de reubicación hacia otras zonas del país. En tercer lugar, se debe utilizar ampliamente la figura de “zonas de reserva campesina” que creó la última ley de reforma agraria (Ley 160 de 1994). Esta figura legal permite frenar los procesos de concentración de la propiedad en las zonas que se delimiten como tales, estableciendo tamaños máximos a las propiedades dentro de dichas zonas de reserva. Finalmente, como estrategia explícitamente redistributiva, la reforma agraria debe ser financiada con un impuesto al patrimonio (1.0% por encima de un patrimonio mínimo, que quedaría exento de dicho tributo).

5. Reactivación y ajuste fiscal ahora. Más allá de la coyuntura, una macroeconomía con objetivos y un horizonte temporal más amplios

La recesión actual genera un desperdicio masivo de recursos productivos y es una fuente de frustración personal para los desempleados y quienes han tenido que buscar refugio en el sector informal, pero también para los empresarios que perdieron años de esfuerzo por desarrollar sus empresas. La recesión profundizó, además, la crisis fiscal, ya que redujo los ingresos del gobierno, elevó en forma exagerada el servicio de la deuda pública, y aceleró el deterioro de la cartera del sistema financiero, que agregó nuevas obligaciones a un fisco debilitado. Una política de reactivación es, por lo tanto, la mejor política de empleo, la mejor política de ajuste fiscal y la mejor política de saneamiento financiero.

El futuro inmediato tiene cuatro características que afectarán negativamente la reactivación (Fernández, 2000): el saneamiento fiscal ^{11/}, el acceso limitado o alto costo del endeudamiento externo, el exceso de prudencia de las entidades financieras para prestar que caracteriza los períodos posteriores a las crisis financieras (véase, al respecto, el Gráfico 5 en relación con la crisis financiera de los ochenta en Colombia) y los problemas de seguridad. En estas circunstancias, la única estrategia macroeconómica que es consistente con la reactivación es una política de tasa de cambio alta y tasas de interés bajas. La primera abre el camino a los dos caminos principales de reactivación disponibles en las condiciones actuales: mayores exportaciones y sustitución competitiva de importaciones. Las segundas permiten una recuperación gradual de la demanda interna y son necesarias para evitar un deterioro adicional de la situación de los deudores, incluido el propio gobierno nacional. La reactivación no será, sin embargo, sostenible si no se frena la tendencia explosiva del endeudamiento. La del endeudamiento privado ya se frenó (Gráfico 5), pero lo mismo no ha acontecido con el endeudamiento del sector público que, por el contrario, sigue creciendo a ritmos rápidos (Gráfico 9).

Según vimos en el capítulo anterior, los dos elementos esenciales del ajuste fiscal son medidas para hacer viables las finanzas del gobierno nacional y para evitar que a los problemas actuales se una en el futuro inmediato un déficit significativo de la seguridad social. Los problemas actuales son estructurales y, por ello, la solución exige un verdadero “Pacto Fiscal” que reemplace aquel que, en lo fundamental, determinó la Constitución de 1991. Dada la magnitud del desajuste, las finanzas nacionales no serán viables, además, si no se ataca el problema por todos los frentes: aumentando los

^{11/} Algunos de los argumentos que se utilizan corrientemente en los debates sobre el ajuste fiscal son contradictorios. Así, las mismas personas que argumentan que el ajuste fiscal puede contribuir a la reactivación (y que el déficit fiscal, por lo tanto, es una de las causas de la recesión) señalan que el aumento de los impuestos sería recesivo. La línea de argumentación que se sigue en este ensayo es diferente: reconoce que el ajuste es recesivo en el corto plazo pero que ninguna reactivación es sostenible si no evita la explosión del endeudamiento público y, por ende, si no está acompañada de ajuste fiscal.

ingresos y racionalizando los gastos, incluido el absurdo nivel al cual ha llegado el costo de la deuda interna.

No hay soluciones fáciles. Según hemos visto, el aumento del gasto se concentró en la inversión social y su principal fuente de financiamiento fueron las transferencias a las regiones asociadas a la descentralización. Por lo tanto, el futuro de la inversión social depende de las transferencias. Sin embargo, existen varios caminos para racionalizar la situación actual. En primer lugar, es necesario eliminar el mecanismo constitucional que ató las transferencias a los ingresos corrientes de la Nación, que implica que cada reforma tributaria genera mayores transferencias. Dado que el problema esencial que enfrentamos es el desajuste de las finanzas nacionales, es necesario que los mayores recaudos ayuden a solucionarlo y no generen mayores gastos. Hay varias alternativas en este sentido: establecer un crecimiento gradual de las transferencias a un ritmo determinado por la ley (la propuesta para el período de transición en el actual proyecto de reforma de las transferencias), o participaciones mínimas del PIB o del monto del presupuesto nacional (quizás la opción más conveniente). También es posible pensar en congelar o reducir ligeramente en términos reales las transferencias si ello va asociado a menores transferencias a los municipios de mayor nivel de ingreso -que pueden compensar, por lo tanto, esta medida-- y se define que se deben destinar mayores proporciones de las transferencias a los servicios sociales básicos. En cualquier caso, los avances en el frente social dependerán en los próximos años de la mayor eficiencia en el uso de los ya elevados recursos que se destinan a este propósito más que en la posibilidad de aumentar los recursos correspondientes.

Tres cuartas partes del gasto de funcionamiento propio del gobierno nacional se destinan a defensa y justicia. Una mayor racionalización de gastos y varios años de ajustes salariales moderados son, por lo tanto, inevitables. La inversión ha sido recortada ya de manera sustancial, excesivamente en los casos de carreteras y ciencia y tecnología. Cuando las circunstancias lo permitan, debería, por lo tanto, elevarse. Por otra parte, en el corto plazo es esencial que se destinen recursos adicionales a programas de empleo de emergencia, por encima de lo que contemplan los actuales. Estos programas podrían ser financiados en parte por las entidades que reciben rentas con destinación específica (especialmente SENA y las Cajas de Compensación) y, en cualquier caso, la priorización y mayor flexibilidad en el uso de los recursos de estas entidades deben ser parte de la solución a la situación fiscal actual (por ejemplo, mediante mayores contribuciones del SENA a los programas de ciencia y tecnología, y mayores contribuciones de las Cajas al financiamiento del sistema subsidiado de salud).

Con respecto a la seguridad social, la alternativa básica es ajustar los beneficios a lo que es sostenible con el nivel actual de cotizaciones (aumento de la edad de jubilación, en función de los aumentos en la expectativa de vida de la población, menores tasas de reemplazo y eliminación de los

regímenes excepcionales). Por otra parte, para compensar los altos costos de algunos regímenes excepcionales del pasado, sería conveniente que el tratamiento tributario de las pensiones fuese más similar al de los salarios. Si se desea una reforma más radical, el camino apropiado sería el que propusimos algunos durante el debate de 1993 en torno a la reforma a la seguridad social: un sistema público básico (ISS), altamente redistributivo y, por ello, con pensiones limitadas en los niveles altos, y un sistema privado complementario y de acceso voluntario para quienes deseen acceder a mejores pensiones ^{12/}. Este es el sistema que han adoptado en años recientes Argentina y Uruguay.

El rubro que ofrece mayores posibilidades de racionalización es el servicio de la deuda. Con razón se ha dicho que una de las diferencias esenciales entre la crisis fiscal de los años ochenta y la actual es que la anterior se manejó con créditos del Banco de la República virtualmente sin costo (Ocampo, 1997, pp. 105-107) y la actual con financiamiento a tasas de mercado. Más aún, hasta hace muy poco tiempo, el margen de expansión que permitía el programa monetario (es decir, el llamado “impuesto inflacionario”) se destinó a reducir las operaciones de mercado abierto del Banco de la República y los encajes de las entidades financieras. Hacia adelante, la asignación total de dicho margen a la adquisición de TES sería lo más conveniente. Esta sería una forma de emisión, dentro de márgenes que no comprometería el programa monetario y, por ende, los logros en materia de inflación. El costo del servicio de la deuda podría ser el del mercado, ya que el gobierno nacional recibiría una compensación a través de las mayores utilidades del Banco de la República. Estas utilidades se han convertido, de hecho, en un rubro importante de los ingresos del gobierno nacional, que se hará mayor en los próximos años. Por otra parte, las intervenciones del Banco en el mercado deberían estar orientadas a evitar que las tasas de los TES se desvíen ostensiblemente de la DTF.

Dada la magnitud de los desequilibrios fiscales y la conveniencia de mantener los altos niveles de gasto social, la generación de mayores ingresos tributarios es, en cualquier caso, necesaria. La prioridad en este frente es, obviamente, la lucha contra la evasión y el contrabando. La reciente reforma tributaria debe estar acompañada, por su parte, de la eliminación del actual mecanismo que calcula las transferencias territoriales con base en los ingresos corrientes de la Nación.

La consolidación del saneamiento del sector financiero es también fundamental. La gradualidad en la aplicación de las normas de regulación prudencial es necesaria, para evitar acentuar la excesiva prudencia del sistema financiero para prestar. En esta materia, sin embargo, el problema principal que subsiste es la plena solución al problema de la deuda de vivienda. Ello exige, en primer término, reducir significativamente el acervo de viviendas que fueron entregadas como dación en pago a las entidades financieras, mediante un programa ambicioso que permita vender dichas viviendas, incluso a sus

^{12/} Véase, en particular, López *et al.* (1993).

antiguos dueños. Pero esto no es posible sin la solución definitiva a la inestabilidad que han generado los fallos de la Corte Constitucional en materia de financiamiento de vivienda. Por lo demás, al menos en materia económica, para diferenciar claramente las facultades del Congreso de la República y las de la Corte Constitucional, sería conveniente que las de esta última entidad se limitaran a declarar exequibles o inexecutable las normas legales, sin adicionar interpretaciones particulares al contenido de las normas, que entran en clara colisión con la función legislativa del Congreso. Sería conveniente, además, que una norma constitucional establezca claramente que la Corte debe evaluar previamente los costos fiscales de sus decisiones económicas y preferir siempre, entre dos alternativas de interpretación posibles, la de menor costo.

Los programas de emergencia de empleo pueden contribuir ciertamente a la generación de empleo y a la reactivación. ¿Puede la flexibilización del mercado laboral contribuir también a estos propósitos? Algunas modificaciones a las normas laborales podrían ser ciertamente benéficas, incluyendo la reducción de los costos de despido después de diez años de servicio a cambio de un seguro especial de desempleo o un subsidio a su reenganche por parte de otras empresas y el acceso preferencial de los trabajadores despedidos a ciertos programas de reentrenamiento. Sin embargo, la idea de que el mercado laboral colombiano carece de flexibilidad, o la idea paralela de que el desempleo y la pobreza de los trabajadores no cobijados por los beneficios del sistema prestacional se deben a los privilegios de quienes sí tienen acceso, están por lo menos inadecuadamente demostradas. Como lo indican los análisis de la OIT (Tokman y Martínez, 1999), la flexibilización puede aumentar el empleo pero tiene un efecto colateral en términos de deteriorar la calidad de los puestos de trabajo existentes. La mezcla de sus efectos benéficos y este efecto colateral negativo no se puede conocer a priori. En un contexto recesivo, puede predominar, sin embargo, el segundo efecto. Estos son temas que deben recibir atención detallada, sobre la base de un amplio diálogo social como el que viene promoviendo el Ministro del Trabajo. En el corto plazo, es evidente, en cualquier caso, que las políticas más efectivas de empleo son la reactivación y los programas de emergencia y, en el largo plazo, las medidas orientadas a mejorar la adaptabilidad de los trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico.

Más allá del corto plazo, es importante aprender las lecciones sobre el manejo macroeconómico de la década actual. En primer lugar, es necesario alargar el horizonte temporal de la política macroeconómica. En materia fiscal, sería conveniente moverse hacia una presupuestación plurianual. También se debe adoptar un mecanismo de estabilización de ingresos tributarios nacionales, que permita aumentar el ahorro público durante los períodos de auge, evitando que se traduzcan en aumentos insostenibles del gasto. El diseño de un sistema de esta naturaleza puede ser similar al del fondo de estabilización del petróleo, pero se aplicaría al conjunto de los ingresos tributarios o de los

ingresos corrientes de la nación. En materia crediticia, es necesario evitar a toda costa que se repita la experiencia de crecimiento excesivo del endeudamiento privado, cuyo costo a largo plazo fue muy elevado. Esto sólo es posible con una activa intervención en los mercados durante los períodos de euforia, que evite que se desarrollen “burbujas especulativas”, combinando el encaje al endeudamiento externo con regulaciones prudenciales más acentuadas a los intermediarios financieros y quizás con restricciones explícitas al crecimiento del crédito.

Esto nos lleva finalmente al tema de los objetivos de la política macroeconómica. La mayor prioridad que se otorgó en los años noventa a la lucha contra la inflación es un elemento positivo. Una menor inflación permite alargar el horizonte temporal de los inversionistas. También fue bueno en esta materia que la Constitución, a través de la autonomía del Banco de la República, generara un mayor equilibrio de poderes. Sin embargo, aún si se acepta que el objetivo fundamental del Banco es la lucha contra la inflación ^{13/}, éste no debe ser ciertamente el objetivo exclusivo de la política macroeconómica. Esta debe velar también por el empleo, el crecimiento económico, la competitividad externa de la economía y el equilibrio sostenible de la balanza de pagos. Todos estos objetivos están interrelacionados. Por este motivo, la propia Constitución señaló que las políticas que adopte el Banco deberían coordinarse con la “política económica general”, que como lo señalara un ilustre ex-constituyente, la fija el gobierno nacional (Palacio Rudas, 1995). Esto debe reconocerse explícitamente, determinando que el programa macroeconómico anual (en el marco de un programa plurianual) sea aprobado, no por la Junta Directiva del Banco de la República, sino por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, ampliado para que participen en las discusiones correspondientes todos los miembros de la Junta del Banco. Sería conveniente, además, multiplicar los mecanismos de coordinación de la Junta con el gobierno nacional, creando un comité de coordinación de la política macroeconómica que, aparte del Ministro de Hacienda, incluyan los otros miembros del gabinete que se relacionan directamente con temas macroeconómicos: los Ministros de Trabajo y Comercio Exterior y el director del Departamento Nacional de Planeación.

6. La macroeconomía no basta: se necesita una política activa de desarrollo productivo

Una buena macroeconomía, sostenida sobre una tasa de cambio competitiva, una tasa de interés moderada y un sistema fiscal sano, no garantiza por sí sola el crecimiento económico. Esta es la experiencia de muchos países. La macroeconomía puede ser vista como una autopista sobre la cual ruedan los sectores productivos. Una mala macroeconomía obstaculiza el desarrollo de estos últimos,

^{13/} Este es un tema debatible. A título de ejemplo, el banco central de los Estados Unidos (la Reserva Federal) tiene tres objetivos: la inflación, el empleo y las tasas de interés de largo plazo.

pero la existencia de una buena autopista no implica que haya vehículos para transitarla. La función de la política de desarrollo productivo es apoyar al sector privado a construir dichos vehículos. En un contexto de globalización como el actual, esta política tiene, además, un contenido claro: el de una política de competitividad.

Existen al menos tres elementos, que aquí llamaremos “de contexto”, que también son esenciales para un buen crecimiento económico: capital humano, infraestructura de calidad y un sistema jurídico apropiado. Todos estos han sido objeto de atención extensa en la literatura contemporánea sobre crecimiento económico. Al papel decisivo del capital humano ya nos referimos. En materia de infraestructura cabe resaltar que, de acuerdo con diagnósticos realizados desde hace varios años, el problema esencial de Colombia es la infraestructura de transporte interno. En materia de telecomunicaciones, energía y transporte internacional, el país se encuentra en una situación relativa mucho mejor y, de hecho, avanzó considerablemente en la década de los noventa. En el caso del transporte interno, las concesiones han recibido un impulso importante por parte de las tres últimas Administraciones. Este esquema debe mantenerse, pero es insuficiente, especialmente para el desarrollo en rutas de bajo tráfico. La asignación de mayores recursos del presupuesto nacional a este sector, así como de los presupuestos departamentales y municipales, es, por lo tanto, prioritaria.

En términos más generales, la mezcla público-privada que, con variantes sectoriales, ha venido desarrollando Colombia en el sector de infraestructura está funcionando bien y debe mantenerse. Una de las virtudes de este esquema es que facilita la asignación de recursos públicos hacia actividades socialmente prioritarias que no son rentables privadamente, que incluyen el gasto social pero también algunas actividades de infraestructura (extensión de servicios de infraestructura a sectores marginales y zonas apartadas). Debe estar acompañada del desarrollo, que también ha sido positivo en el país, de esquemas regulatorios fuertes y una política activa de promoción de la competencia en la provisión de los servicios correspondientes.

La deficiencia básica de los análisis de crecimiento que descansan sobre la macroeconomía o estos elementos “de contexto” es que visualizan el crecimiento económico como un globo que se infla uniformemente. El crecimiento es un proceso mucho más complejo. Su característica central es el cambio estructural constante: unos sectores crecen, otros se rezagan o desaparecen; unas empresas se desarrollan dinámicamente, otras se estancan o entran en crisis. El impulso al crecimiento debe enfocarse, en estas condiciones, en dos sentidos (CEPAL, 2000a, caps. 9 y 10). En primer lugar, hacia el fomento de las innovaciones, en un sentido amplio del término: nuevas empresas, nuevas tecnologías, nuevos productos, nuevos mercados, nuevos sistemas de comercialización, nuevas fuentes de materias primas. En segundo término, hacia el fomento de las complementariedades o interrelaciones entre empresas que permiten su consolidación como sectores competitivos. Este último

reconoce el hecho de que la competitividad no es exclusivamente el resultado del esfuerzo del empresario o la empresa individual, es un fenómeno esencialmente sistémico: depende, en otras palabras, de la red de proveedores de insumos y servicios, de comercialización de sus productos, de flujos adecuados de información, de organizaciones que ofrezcan sus servicios colectivos, así como de los factores de contexto ya mencionados (CEPAL, 1990).

De ahí se desprenden las principales políticas de desarrollo productivo para impulsar el crecimiento. Desde el punto de vista de las innovaciones, esto implica, en particular, el fomento a la creación de nuevas empresas, incluyendo esquemas de capital de riesgo, incubadoras de empresas y simplificación de trámites; una política activa de fomento de nuevas exportaciones y conquista de nuevos mercados; y un buen sistema de ciencia y tecnología. Desde el punto de vista del desarrollo de complementariedades, los esquemas básicos son los acuerdos sectoriales de competitividad que se han venido desarrollando bajo las dos últimas Administraciones, que buscan desarrollar cadenas productivas dinámicas, y el fomento de los conglomerados productivos (*clusters*) regionales. En el caso del sector agropecuario, pero también de otros sectores, estos acuerdos deben incluir alianzas productivas entre productores de distinto tamaño y de ellos con otros integrantes de la cadena productiva (proveedores de insumos y servicios, y procesadores o comercializadores). Todos estos esquemas deben desarrollarse, como se han venido haciendo, como el resultado de acciones conjuntas de los sectores público y privado, en asociación con el sector laboral. Los gremios deben jugar un papel esencial en estas iniciativas y ayudar a desarrollar, en el marco de todos estos procesos, visiones estratégicas sobre el futuro de las cadenas productivas o de las regiones respectivas.

Ninguno de estos procesos debe tener, en principio, sesgos macrosectoriales. Colombia tiene, en efecto, posibilidades de ser competitiva en diversas actividades primarias (agrícolas y mineras), manufactureras y de servicios. Lo que es evidente, sin embargo, es que la política debe tener un sesgo hacia el fomento de exportaciones y de las actividades que las complementen. Además, como lo señala el análisis del capítulo 1, debe tenerse en cuenta el dinamismo relativo de los mercados internacionales de manufacturas y servicios y la experiencia relativamente exitosa de los países latinoamericanos que se han insertado en ellos. Una política de este tipo no es posible sin consolidar acuerdos de integración y libre comercio, que son en gran medida complementarios: la integración andina y los acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos nos dan la posibilidad de desarrollar una oferta exportable más diversificada; el acceso a los mercados de los países industrializados, ofrece, por su parte, la posibilidad de explotar las ventajas comparativas asociadas a recursos naturales y abundancia mano de obra. De hecho, el país tiene ya muchas ventajas en el acceso a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea que no está explotando adecuadamente (las de Estados Unidos se han erosionado recientemente por la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, por lo que es

necesario restablecer las condiciones de acceso a dicho mercado). Por otra parte, esta política tampoco es inconsistente con una sustitución competitiva de importaciones, que se facilita si la tasa de cambio es competitiva. Y, por último, la prioridad que se debe otorgar a los mecanismos que faciliten una mayor integración a la economía mundial, no significa que no se pueda hacer uso de los márgenes de protección que proporcionan nuestras normas comerciales, para facilitar el ajuste de distintos sectores.

Por último, una estrategia de desarrollo productivo de este tipo debe complementarse con políticas de competencia y de la corrección de las fallas que acusan diversos mercados. Una política pro-competencia es necesaria, dada la elevada concentración económica que caracteriza diversas actividades económicas en el país y la incapacidad de la competencia externa de regularla adecuadamente. Las fallas de mercado que exigen una atención especial son esencialmente cuatro. Las primeras son aquellas asociadas al acceso de pequeños productores, rurales y urbanos, a recursos productivos, a las cuales nos referimos previamente. Las segundas son las fallas mucho más generales que enfrentan los mercados de tecnología y de capital de largo plazo, que deben enfrentarse mediante una política activa de ciencia y tecnología y de desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo (perfeccionando nuestro sistema de bancos de fomento de segundo piso, promocionando los esquemas de ahorro institucional y desarrollando el mercado accionario y mercados secundarios de títulos de deuda de largo plazo). Las terceras se relacionan con la necesidad de evitar los efectos adversos sobre el medio ambiente. Las cuartas son aquellas específicas de los mercados rurales, más allá de las que afectan a los pequeños productores: la necesidad de adaptar la tecnología a ecosistemas particulares, de garantizar una buena infraestructura, y la necesidad de enfrentar los problemas especiales de comercialización interna (estacionalidad, perecibilidad y concentración en la compra a nivel local) y la volatilidad e imperfecciones que acusan los mercados mundiales de algunos de estos productos. Más allá de las políticas dirigidas a los sectores más pobres en las zonas rurales, esto justifica una política agrícola activa e instrumentos especiales de comercio exterior para productos agropecuarios (franjas de precios y fondos de estabilización).

7. Una institucionalidad económica más democrática

Los debates que rodearon la redacción de la Constitución de 1991 y, más recientemente, los debates en torno a la paz, han puesto sobre el tapete otro tema fundamental: la necesidad de que las instituciones económicas sean objeto de amplio debate público y de decisiones democráticas. Es imposible, en efecto, sustraerle a la democracia un elemento tan esencial como el de la organización económica. Por otra parte, independientemente de sus elementos científicos, los conceptos económicos tienen contenidos ideológicos, que dividen, de hecho, el pensamiento económico en escuelas, muchas

de ellas antagónicas. Por este motivo, la economía y la tecnocracia económica deben estar sujetas a control político, porque esa es precisamente la instancia donde una sociedad democrática dirime las controversias ideológicas.

Esta visión es contraria a los conceptos en boga en los debates económicos modernos, que más bien propenden por aislar aún más a la economía de la política, mediante el establecimiento de entidades autónomas o reglas que reduzcan la discrecionalidad de las autoridades, con el fin, en uno y otro caso, de generar “confianza” y “credibilidad” en los inversionistas. Detrás de estas propuestas, hay una visión eminentemente pesimista de la intervención gubernamental y de la política en general como fuente de “distorsiones” en el funcionamiento de los mercados y, en general, de la democracia como una forma de gobierno que debe estar sujeta a restricciones para evitar que se desborde o se convierta en un mecanismo para la búsqueda de privilegios. Por qué no decirlo: el límite entre estas formas de pensamiento y el autoritarismo es difuso y a veces inexistente.

La democracia falla muchas veces, pero también el autoritarismo. Las ventajas de la primera yacen en que tiene más mecanismos de control interno (el debate público, los controles recíprocos entre las partes en contienda, los equilibrios de poderes y otros controles explícitos que establece el propio sistema democrático y, por último, la posibilidad de cambiar a los gobernantes) y, sobre todo, que deriva su legitimidad (y, por ende, la “confianza” y “credibilidad” de sus decisiones) del apoyo ciudadano. Esto no elimina la posibilidad de que, en aras del equilibrio de poderes, existan entidades autónomas o, que para velar por los intereses de largo plazo, se establezcan reglas de comportamiento que restrinjan los rangos de acción de los actores estatales en su quehacer diario. De hecho, este tipo de instituciones es hoy común en las democracias más avanzadas. Sin embargo, establece que dichos instrumentos deben entenderse como instituciones que la democracia misma ha decidido adoptar y que están sujetas, por ese motivo, a su control. Así, la autonomía del Banco de la República o de las entidades regulatorias es un privilegio que les concede la democracia y que debe estar sujeta, por lo tanto, a control político. Igualmente, las reglas de comportamiento (como las reglas de responsabilidad fiscal, o las restricciones a la iniciativa legislativa en algunas materias económicas) deben ser siempre objeto de debate y decisión democrática. Y, por supuesto, también deben ser objeto de discusión las formas básicas de organización económica: la amplitud o restricción de los derechos de propiedad, el peso de la propiedad estatal, y el grado de participación privada en la provisión de servicios públicos y sociales, para mencionar sólo unos pocos.

El fomento de instituciones económicas democráticas implica también que se deben buscar nuevos espacios para la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas estatales. Por este motivo, deben fomentarse en mayor escala mecanismos de planeación participativa, como los que se han comenzado a practicar en Colombia; mecanismos

similares de participación ciudadana en la distribución del presupuesto, al estilo del modelo pionero de Porto Alegre (Brasil); los órganos de concertación de las políticas estatales, muy especialmente la laboral, pero también la educativa, la de salud, las de fomento a la pequeña propiedad, desarrollo rural y desarrollo productivo, etc.; la participación de los órganos de la sociedad civil en la ejecución de dichas políticas; y la participación ciudadana en la evaluación y seguimiento de la gestión estatal. También, y quizás muy especialmente, debería propenderse por un debate sustancial de los presupuestos y otras normas económicas en el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, así como del público en general. Todo esto exigiría el desarrollo de cuerpos técnicos de apoyo a los órganos legislativos y de centros de estudio que apoyen a los representantes de sectores populares en sus debates con el gobierno y su participación en los órganos de concertación.

8. Una participación activa en la construcción de la agenda económica y social internacional

En un mundo global, las agendas nacionales darán paso, cada vez más, a agendas internacionales. Por este motivo, la participación activa del país en la construcción de la agenda económica, social y ambiental es necesaria para darnos alguna capacidad de injerencia en ella, como parte, como es obvio, de bloques más amplios, ya sean latinoamericanos y caribeños o del mundo en desarrollo (Grupo de los 77 y países no alineados). Las agendas que rodean los debates en torno a la reforma del sistema financiero internacional y a la Organización Mundial de Comercio son particularmente decisivas. También debería adquirir hacia adelante una mayor importancia la agenda social internacional, asociada al cumplimiento de los múltiples compromisos ya adquiridos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas. Y existen temas que hoy no son objeto de la agenda internacional, pero deberían serlo, entre los que se destaca la migración internacional y la tributación al capital. Mientras la democracia y la construcción de redes de cohesión social sigan siendo, además, tareas esencialmente nacionales, la posición del país debe ser que todo este marco internacional debe dejar márgenes para que las democracias nacionales mantengan instrumentos efectivos de acción. El uso de los instrumentos existentes en los múltiples acuerdos internacionales (v.gr., los mecanismos de solución de controversias de la OMC) debe ser, además, objeto de atención especial por parte de las entidades nacionales.

El mundo global es también, como lo vimos en el capítulo 1, un mundo de regionalismo abierto. Por este motivo, la integración subregional (andina, sudamericana, caribeña) y regional (latinoamericana) debe ser objeto de atención prioritaria. Los procesos correspondientes han pasado ya las fronteras de los acuerdos comerciales y contemplan áreas de armonización de políticas económicas y sociales y de defensa de la democracia. Es posible que en el futuro ingresen a la agenda temas que

hasta ahora han sido objeto de poca atención: armonización macroeconómica y de esquemas de regulación prudencial de los sistemas financieros; sistemas unificados de defensa de la competencia y de regulación de servicios públicos; políticas educativas comunes, armonización de regímenes de seguridad social y de otras normas laborales; migración internacional; e incluso política externa común o acciones conjuntas en el área de defensa. Por este motivo, las acciones de libre comercio, en el ámbito continental o mundial, no son incompatibles con estos esfuerzos subregionales y regionales. Estos últimos son procesos mucho más profundos y son el resultado de la entrega gradual de la autonomía a instituciones multilaterales en un mundo en el cual la autonomía nacional se viene reduciendo a ritmos vertiginosos. Este es el mundo del futuro, para el cual estaremos mucho mejor preparados si hacemos parte de una comunidad de naciones con intereses comunes antes que como nación individual.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile.

_____ (2000b), *Panorama social de América Latina, 1999-2000*, Santiago de Chile.

_____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile.

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

Cornia, Giovanni Andrea (1999), “Liberalization, globalization and income distribution”, *Working Papers* N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000) *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, mayo.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2000), *Coyuntura económica e indicadores sociales*, Boletín No. 26, SISD, Bogotá, julio.

Fernández Riva, Javier (2000), “Valor futuro: perspectivas a largo plazo 2000-2005”, Seminario de Prospectiva Económica y Financiera, julio 13.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998), *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., mayo.

Garay, Luis Jorge (1999), “Construcción de una nueva sociedad”, *Libros de la Mesa 2*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Cambio.

Gómez Buendía, Hernando (1999), “La hipótesis del almendrón”, en Hernando Gómez Buendía (comp.), *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Colciencias.

Latinobarómetro (2000), *Informe de Prensa, Latinobarómetro 1999/2000*, Santiago.

López, Cecilia, *et al.* (1993), *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*, Bogotá Tercer Mundo Editores.

Ocampo, José Antonio (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.

_____ (1997), “Una evaluación de la situación fiscal colombiana”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXVII, No. 2, junio.

_____ (1994), “La formación de la economía moderna desde 1930”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, Tomo 8, Bogotá, Círculo de Lectores.

Ocampo, José Antonio, Fabio Sánchez y Camilo Tovar (2000), “Cambio estructural, mercado laboral y distribución del ingreso: Colombia en la década de los noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 72, diciembre.

Palacio Rudas, Alfonso (1995), “Los instrumentos que maneja el Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia”, en Roberto Steiner (comp.), *La autonomía del Banco de la República: economía política de la reforma*, Bogotá, FEDESARROLLO/Tercer Mundo Editores.

Sánchez, Fabio y Jairo Núñez (1999), “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los noventa?”, *Coyuntura Social*, No. 20, mayo.

Schumpeter, Joseph (1971), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Aguilar.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Random House.

Tokman, Victor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.