
VARIACIONES SOBRE CIERTOS ENTUSIASMOS.

LA NUEVA ECONOMIA DEL PRESIDENTE GAVIRIA

Andrés López R.*

Cuentan los periodistas que el 26 de junio, durante la clausura de las sesiones del Congreso de la República, el más aplaudido de todos los personajes citados por el presidente Gaviria en su discurso fue el ministro de Hacienda Rudolf Hommes. ¿Por qué, de pronto, los impuestos se tornan dignos de aclamación? La respuesta puede estar relacionada con dos factores de muy diverso orden. Por una parte, el primer Congreso elegido tras la vigencia de la Constitución de 1991 resultó tan adepto a las dádivas y tan débil frente a las amenazas provenientes del Ejecutivo como todos los anteriores. Empero, no todo fue apocamiento moral. Parece que, por otro lado, muchos de los parlamentarios, sobre todo liberales, fueron convencidos por el ministro Hommes de que la única manera de contener la inflación desatada por el aluvión de dólares que inundan el país —consecuencia de la imprevisión estatal— era el recurso tributario.

No es el propósito aquí discutir la verdad de las afirmaciones del ministro; solo interesa subrayar el poder discursivo de la ciencia económica, que consiguió persuadir a muchos parlamentarios de que su primera impresión —todos los impuestos son malos— era errónea. Tal fuerza discursiva no es ni buena ni

mala; existe y debe ser utilizada, teniendo en cuenta que la economía es un asunto demasiado importante como para dejarlo en manos de los economistas. Esto es más cierto en Colombia, donde la precaria tradición de la cultura escrita permite que cada moda científica se proponga a sí misma como universal e intangible y obtenga un general acatamiento, restando muy pocas voces ilustradas capaces de señalar su naturaleza contingente.

Estas observaciones tienen una especial pertinencia en el momento presente, cuando está operando la transición hacia un modelo de desarrollo muy preocupado por delimitar de manera clara y taxativa los terrenos y formas de injerencia estatal, dejando la mayor cantidad posible de actividades en manos del sector privado. Lo que motiva esta abdicación de las tareas estatales no es el desmesurado tamaño del Estado colombiano, pues su participación en el PIB no es muy elevada en comparación con otros países de desarrollo similar —y posiblemente sea menor si se piensa que la economía ilegal está relativamente más extendida en Colombia—, sino la convicción de que su intervención no ha ayudado al desarrollo económico sino que, por el contrario, ha impuesto trabas que solo tienen por objeto lucrar a fun-

* Economista, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

cionarios públicos y empresarios privados vinculados por el cohecho.

El acta de bautismo de este nuevo paradigma del desarrollo es ese volumen de 700 páginas escrito por los técnicos del Departamento Nacional de Planeación, denominado **La revolución pacífica**¹, en donde se esbozan los principios inspiradores y los compromisos en materia económica y social del actual gobierno. Sin embargo, pese a su propósito de llegar al público general, la jerga económica en que está escrito aliena a muchos de los posibles lectores, y los que se deciden a afrontarlo, a menos que sean economistas, se enteran de poco más que las metas cuantitativas que se ha impuesto el Gobierno, quedando ayunos en relación con las ideas subyacentes. El propósito de este trabajo es explicar y discutir sus elementos conceptuales, que están llamados a hacer parte del debate del desarrollo nacional durante un buen número de años.

Las nuevas concepciones que inspiran el desarrollo han nacido por oposición a las que reinaron hasta la década del 70. Por ello, en la primera parte, se revisarán las ideas que **La revolución pacífica** considera superadas. En segundo término, se echará un vistazo a los hechos que, en nuestro concepto, determinan el abandono en América Latina del modelo de sustitución de importaciones o cepalino por otro más abierto al mercado mundial. Finalmente, se examinarán críticamente los conceptos que están en la base del nuevo modelo de desarrollo y que inspiran la actual reorientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es de desear que su lectura sea menos azarosa que ese forzoso aprendizaje de economía a que el ministro Hommes sometió a los congresistas en desayunos y cocteles, para

que, ahitos de alcohol y huevos revueltos, aprobaran su Reforma Tributaria.

I. VOCES DEL PASADO

La teoría del desarrollo que inspira a **La revolución pacífica** se erige sobre los cadáveres de dos modelos anteriores, el modelo neoclásico, también conocido como de crecimiento o de Solow², y la teoría de Kuznets³, que inspiraron gran parte de las discusiones en torno a los caminos del desarrollo durante las décadas de los 50 y 60. Vale la pena detenerse un poco en la exposición de cada una de ellas y explicar los problemas e insuficiencias que con el tiempo revelaron⁴.

De manera muy sucinta, dejando de lado su complejidad técnica, el modelo neoclásico supone que en una economía dada solo existen dos factores, capital y trabajo, que deben combinarse en una única proporción para obtener determinado nivel de producto. Un aumento de los dos factores en la proporción adecuada generará un incremento proporcional de la producción, pero cualquier mezcla diferente de los factores haría decrecer los rendimientos. Para que el monto de capital disponible aumente es necesario un incremento del producto; por tanto la fuente del crecimiento económico está en el otro factor, la población. De esta manera, el nivel de actividad económica está determinado por la dinámica demográfica.

En consecuencia, de acuerdo con esta teoría, el crecimiento per cápita es imposible, afirmación contraria a las evidencias de la realidad en, al menos, dos sentidos: no todas las naciones tienen el mismo ingreso y el ingreso per

1 Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, **La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social, 1990-1994**, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1991.

2 Las ideas de Robert M. Solow están expuestas en: "A Contribution to the Theory of Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, 70, febrero de 1956, pp. 65-94 y "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, 39, agosto de 1957, pp. 312-320. Una versión española de este último puede encontrarse en M. G. Mueller, *Lecturas de macroeconomía*, México, C.E.C.S.A., 1982, pp. 339-350.

3 Simón Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality", en *The American Economic Review*, vol. XLV, No. 1, marzo 1955.

4 Pese a que la realidad mostraría sus equivocaciones, los inadvertidos suecos decidieron enaltecerlos con sendos premios Nobel de Economía, a Simon Kuznets en 1971 y a Robert M. Solow en 1987.

cápita del conjunto de la humanidad ha crecido a lo largo de varios siglos. Lo primero, la existencia de naciones ricas y pobres, Solow la explica afirmando que las naciones pobres lo son debido a que el capital escasea. Por este motivo, la productividad del capital en estas naciones es mayor. Ante la perspectiva de obtener mayores ganancias, los inversionistas de los países desarrollados deberían traer sus capitales, gracias a los cuales, con el tiempo, los países pobres verían elevarse su ingreso, hasta llegar al nivel de las naciones desarrolladas. Por otro lado, para explicar el incremento del ingreso por habitante, Solow extrae de su sombrero un nuevo concepto, el cambio técnico, que no define y que sólo puede constatare *ex post*, cuando determinado país —o el mundo— ha crecido.

De esta manera, el modelo neoclásico se convierte en paradigma de una teoría liberal del desarrollo, pues su conclusión es que no hay poder humano que permita el desarrollo; este ocurre como resultado del libre juego de las fuerzas del mercado y de un factor exógeno, la innovación tecnológica, que, según Solow, tampoco depende de la voluntad del hombre. Ni la apertura a los mercados internacionales, ni los mayores niveles de inversión en capital físico o humano, ni el mayor desarrollo de determinados sectores, ni una adecuada política monetaria, son factores coadyuvantes de la expansión económica. Así, el liberalismo no sólo desafía el sentido común, sino que incluso amenaza con quitarle el trabajo a los economistas.

La otra teoría del desarrollo, la de Kuznets, parte de supuestos y llega a conclusiones totalmente opuestas a la neoclásica. De acuerdo con este autor, el sector privado es incapaz, por sí solo, de garantizar el progreso económico; en especial, no puede garantizar la acumulación de capitales necesarios para impulsar los sectores económicos identificados como estratégicos. Es indispensable, por tanto, una decidida intervención estatal. Tales ideas, junto con las

similares provenientes de la vertiente cepalina, estuvieron en la base de la política económica de muchos países, entre ellos Colombia, en las últimas dos décadas. Por tanto, a medida que entraba en crisis el modelo de desarrollo seguido entonces, se empezaban a encontrar los defectos de tal concepción; de ello es ejemplo el mencionado Plan —La Revolución Pacífica—, que dice en uno de sus apartes que “se fue descubriendo que la reasignación forzada de recursos hacia un reducido grupo de actividades no era eficiente, socialmente equitativa, ecológicamente sostenible, ni macroeconómicamente consistente”⁵.

Los hechos indican que, entre 1965 y 1980, los países en desarrollo tuvieron tanto los mayores como los menores índices de expansión anual del producto per cápita del mundo, pues mientras China e India alcanzaron una tasa anual del 4.0 por ciento, los que el Banco Mundial agrupa como *Otros* obtuvieron apenas un 1.5 por ciento al año⁶. Los casos exitosos no sólo ponen en aprietos al dependentismo latinoamericano, que en la década del 60 se dedicó a demostrar científicamente la imposibilidad del desarrollo, sino también a los economistas del presente, que afirman el fracaso de todas las teorías de ese entonces, incluida la neoclásica y la de Kuznets. Cabe la posibilidad de que los hacedores contemporáneos de políticas de desarrollo se empeñen en afirmar que los logros de determinados países se han alcanzado sin la intervención de modelo teórico alguno; de esta manera, sin embargo, le quitan todo fundamento a su labor misma.

II. QUEJAS DEL PRESENTE

El mundo no existe como mera abstracción. Por tanto, el devenir de las ideas está asociado, en todos los casos, a profundos cambios en las condiciones económicas y sociales concretas. Esto ha ocurrido con las teorías del desarrollo, que en el presente están sometidas a

5 Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, p. 36.

6 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*.

una profunda revaluación. En el caso latinoamericano, tres procesos han sido determinantes en la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo: la decadencia económica de los Estados Unidos, el auge de los países del sudeste asiático y la crisis de la deuda externa.

En relación con el primero de los procesos, la sincronía del auge de los Estados Unidos y del modelo de sustitución de importaciones en América Latina no fue coincidental. Baste mencionar que durante décadas los países de este lado del Río Grande tuvieron en Norteamérica un mercado en continua expansión, dispuesto a adquirir ilimitadas cantidades de materias primas y energéticos, a cambio de divisas que financiaron los procesos locales de industrialización. Esta prosperidad compartida perdió su dinamismo a partir de octubre de 1973, cuando la crisis del petróleo puso en evidencia los problemas estructurales de la economía norteamericana y los límites de un modelo económico basado en una relación privilegiada con la nación del norte.

El segundo elemento por considerar es el fuerte crecimiento de los países del Sudeste asiático, al tiempo que América Latina perdía participación en el conjunto de la economía mundial. De acuerdo con el Banco Mundial, entre 1965 y 1988, la expansión anual del producto por habitante en Asia Oriental fue del 5.2 por ciento, y el de América Latina y el Caribe fue de apenas un 1.9 por ciento⁷. Asimismo, en una comparación internacional de las tasas de crecimiento per cápita de 114 países del mundo en el período 1960-1985, las cuatro naciones que consiguieron mejores resultados fueron todas del Oriente asiático —Singapur, Hong Kong, Corea del Sur y Japón—, con índices de entre 5.8 y 7.4 por ciento, mientras que Colombia ocupó apenas el puesto 46, con un 2.6 por ciento anual⁸. La extendida convicción, probablemente errónea, de que en la base del auge de aquella región asiática existe

una ideología estructurada, obligó a los países latinoamericanos a revisar su propio modelo.

Finalmente, es necesario tener en cuenta la crisis de la deuda desatada por la amenaza de moratoria de México en octubre de 1982. En el curso de los años siguientes, la virtual bancarrota del Estado latinoamericano obligó a los empresarios y a la clase obrera organizada de la región a prescindir de los favores públicos y a enfrentarse a la exacerbada competencia que recorre al mundo. Esto se corresponde con profundos cambios en la relación entre Estado y sociedad civil que había imperado en la región desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y que, con seguridad, se extenderán por las próximas décadas, independientemente de los regímenes políticos —democracias, democracias tuteladas, dictaduras abiertas— que hayan de imperar en los países latinoamericanos.

III. PROMESAS DEL FUTURO

Ante la convicción de que el modelo económico anterior se agotó, desde la segunda mitad de la década de los 80 se popularizaron nuevas teorías, las cuales reconocen que el aumento del acervo del capital físico o humano sí permite obtener mayores rendimientos, a diferencia de lo que Solow había supuesto en su modelo. De acuerdo con la economía marginalista, los rendimientos crecientes de cualquiera de los dos factores de producción, capital o trabajo, no van a manos de empresarios privados que compiten entre sí, sino que son captados por un productor monopolista o, en el mejor de los casos, por la sociedad toda. En este último evento, la rentabilidad social de determinada actividad productiva es superior a la suma de las ganancias particulares; por lo cual, si los empresarios individuales no encuentran suficientes incentivos para participar en esta acti-

7 *Ibíd.*

8 Robert Summers y Alan Heston, "A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels: Estimates for 130 Countries", en *The Review of Income and Wealth*, 34, marzo de 1988, citado en Rodrigo Vergara, "Nuevos modelos de crecimiento. Una revisión de la literatura y algunos elementos para una estrategia de desarrollo", en *Estudios Públicos*, No. 43, Invierno de 1991, pp. 247-249.

vidad específica, el Estado debe intervenir para complementar o reemplazar la iniciativa privada.

De acuerdo con las teorías del desarrollo en boga, que **La revolución pacífica** sigue con devoción, la intervención del Estado debe limitarse a los campos en que puedan obtenerse externalidades positivas. Estos, de acuerdo con el Plan, serían dos. En primer término, el Estado debe participar en la dotación de la infraestructura física, y en especial debe proveer los bienes públicos⁹, sobre todo aquellos que generan tantas externalidades que no son rentables para los inversionistas privados, como ocurre con las carreteras, los ferrocarriles, la adecuación de tierras, el medio ambiente y la ciencia y la tecnología. Esto no es precisamente un descubrimiento, pues desde hace mucho tiempo, los Estados de todo el mundo se encargan de proporcionar la infraestructura física. En la presentación del Plan, sin embargo, se introducen dos novedades: una, de orden cosmético, es el bautizo con un nuevo nombre —externalidad— a una vieja realidad; y dos, se le da mayor relevancia que nunca antes al medio ambiente y a la ciencia y la tecnología.

En segundo lugar, el Estado está obligado a asegurar la disponibilidad de la infraestructura social, que comprende todo aquello que el hombre requiere para su desarrollo personal: educación, salud, nutrición, vivienda, agua potable y alcantarillado. Es en este campo donde se presenta la diferencia más radical en relación con los planes del pasado, pues la infraestructura social no es deseable por sí misma, sino que es necesaria en la medida en que permite aumentar el acervo de capital humano. De acuerdo con las nuevas teorías del desarrollo, en los países con escasez de capital físico, el capital humano es la única posibilidad de progreso económico. Becker, uno de los pontífices del tema, afirma en uno de sus estudios:

La conclusión empírica más importante es, probablemente, que las personas con mayores niveles de educación y de formación casi siempre ganan más dinero que los demás (...) Lo que es más, muy pocos países, o quizá ninguno, han logrado un período sostenido de crecimiento económico sin haber invertido sumas importantes en su fuerza de trabajo (...) Además, la desigualdad en la distribución de las retribuciones y de la renta está, en general, positivamente correlacionada con la desigualdad en la educación y en otras formas de aprendizaje¹⁰.

En realidad, los teóricos del capital humano no han inventado nada, pues el interés por el factor trabajo es tan viejo como la economía misma. Así, por ejemplo, la mayor productividad derivada de la división del trabajo, de la que hablara Adam Smith, no es otra cosa que una externalidad derivada del contacto de los distintos individuos entre sí. Lo novedoso es el entusiasmo que se ha creado en torno al tema, que ha llevado al Departamento Nacional de Planeación a afirmar que “alrededor de las externalidades asociadas con el capital humano se ha encontrado una modalidad de intervención estatal que no sólo es compatible con la libertad individual sino también con la eficiencia y la equidad”¹¹. Muy probablemente, la calurosa acogida que ha tenido el capital humano se deba también a que es una inversión que resulta mucho más económica que fundar una sólida base industrial.

Las estrategias de **La revolución pacífica** para aumentar el acervo de capital humano consisten en ampliar la cobertura de la secundaria y promover la formación de postgraduados. Sin embargo, en el estudio arriba mencionado sobre la expansión del ingreso per cápita en 114 naciones del mundo, entre las cuales Colombia ocupó un mediocre puesto 46, los países de América Latina con un nivel de educación similar al de los países desarrollados —Chile, Argentina y Uruguay—, ocuparon las últimas posiciones: en su orden, los lugares 85, 89 y 96 con tasas de crecimiento del ingre-

9 Estos son los bienes que, como un parque o una carretera, no pueden ser consumidos por un individuo sino por una comunidad.

10 Gary S. Becker, *El capital humano*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1983, p. 22.

11 Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, p. 41.

so por habitante del 0.7, 0.5 y 0.2% anual. Debe concluirse que el capital humano es una condición necesaria pero no suficiente para conseguir más elevados niveles de desarrollo. Esto en el mejor de los casos, porque también puede pensarse que el énfasis desmedido en la capacitación, con descuido de los demás aspectos del crecimiento, puede generar una revolución de expectativas no satisfechas. La frustración consecuente podría crear un escenario social peor que el actual.

Pero el nivel de educación no es la única variable de significación en relación con el ingreso por habitante. Vale la pena llamar la atención sobre la distribución del ingreso. Entre 46 países, en los cinco en que las diferencias sociales fueron menores —Taiwán, Japón, Holanda, Bélgica y Alemania—, el 20 por ciento más rico de la población obtuvo entre 4.2 y 5 veces más participación en el producto nacional que el 20 por ciento más pobre¹². Por otra parte, con la sola excepción de Taiwán en el período 1945-1953, desde la década del 60 Colombia “registró (...) un progreso distributivo más rápido que ningún otro país en desarrollo en la

postguerra”¹³. No obstante este avance, en nuestro país el 20 por ciento más próspero obtiene un ingreso 12 veces superior que su contraparte menos pudiente¹⁴. Estas cifras evidencian la relación entre distribución de la riqueza e ingreso por habitante, que el Departamento Nacional de Planeación ha excluido de manera deliberada.

El Gobierno Nacional ha impuesto una reorientación bastante acelerada del modelo de desarrollo, poniendo su confianza en elementos conceptuales como el capital humano, que le pueden deparar muchas sorpresas. Para fortuna suya, la oposición ha sido escasa, reducida casi a una Coordinadora Guerrillera que objeta la política económica por el prurito de hacerlo, sin entenderla y sin plantear un esquema alternativo. A medida que avanza el actual cuatrienio, el margen de maniobra del Gobierno Nacional se estrecha más y más, por lo que pudiera verse obligado, ante un posible ascenso de la protesta ciudadana, a rectificar sus políticas sociales. Sería más sano y más rentable políticamente hacerlo en un momento en que todavía puede provenir de su libre albedrío.

12 Vergara, *op. cit.*, p. 275. Este autor obtuvo la información estadística de primera mano en Banco Mundial, *World Development Report 1989*; F. Larraín y R. Vergara, “Investment and Macroeconomic Adjustment: the Case of East Asia”, manuscrito, enero de 1991.

13 Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, p. 42.

14 Esta relación se obtuvo a partir de los datos del cuadro 3 de la p. 137, que presenta Juan Luis Londoño, “Distribución del ingreso nacional en 1989”, en *Coyuntura económica*, Vol. XIX, No. 4, diciembre de 1989.