

# REFORMA DEL ESTADO Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN COLOMBIA\*

José Antonio Ocampo\*\*

Para cualquier observador, la gran paradoja del desarrollo colombiano es la conjunción de una gran estabilidad macroeconómica, un ritmo aceptable de crecimiento de la actividad productiva, la mejoría continua de los principales indicadores sociales y una de las tradiciones democráticas y civilistas más consolidadas del subcontinente latinoamericano, con manifestaciones crónicas de violencia política y social. Estas últimas tienen, además, múltiples manifestaciones, asociadas fundamentalmente a viejos conflictos agrarios, décadas de violencia política y al más reciente pero ya envejecido fenómeno del narcotráfico. Como resultado de ello, la paz es la esencia misma del proceso político nacional. En torno a ella han venido girando, por lo tanto, los grandes proyectos de reforma institucional, en especial la Constitución Política de 1991.

Los vientos neoliberales han llegado al país al mismo tiempo, con tanto o mayor fuerza que en otros países de la región. Con base en un diagnóstico según el cual, en ausencia de medidas radicales que abrieran la economía a las libres fuerzas del mercado, el país esta-

ba abocado a una severa crisis de desarrollo, la administración Gaviria puso en marcha un ambicioso plan de liberalización económica, no muy diferente a aquél que vienen adoptando, de una u otra manera, todos los países de la región.

La dialéctica entre una nueva Constitución, que reclama más Estado como mecanismo para superar la crisis institucional, y un Plan de Desarrollo, que diagnostica la necesidad de menos Estado, es el eje del debate sobre la reforma del Estado en Colombia. Las dos perspectivas no son totalmente antagónicas, pero sí lo suficiente como para tornar el momento que vive Colombia en uno de los más contradictorios de la historia del país.

Este ensayo analiza la controversia actual sobre la reforma del Estado en Colombia y las reformas en marcha, en aquellos temas que tienen una relación más directa con el desarrollo económico y social. Está dividido en cuatro partes. En la primera se hace una breve caracterización del desarrollo económico y social del país, y su relación con la intervención estatal, y se ilustran las discre-

\* Economista, investigador de Fedesarrollo.

\*\* Este trabajo ha sido financiado por la Fundación CEDEAL de España y aparecerá como un capítulo del libro *El rol del Estado en América Latina*, editado por Roberto Frenkel y publicado por dicha Fundación. Agradezco las discusiones con Eduardo Lora, Carlos Molina y Guillermo Perry sobre algunos de los temas del trabajo.

pancias conceptuales entre la reciente Constitución y el Plan de Desarrollo de la administración Gaviria. La segunda estudia con detenimiento los temas relacionados con crecimiento y estabilidad macroeconómica. La tercera considera aquellos relativos a la equidad. La cuarta analiza los dos temas más directamente relacionados con economía y democracia: las controversias relativas a la propiedad y los mecanismos institucionales para la adopción de las decisiones económicas.

El trabajo arguye que muchos de los cambios que ha puesto en marcha la administración Gaviria, dirigidos a ampliar la esfera de acción del mercado, son convenientes y positivos en una perspectiva de larga duración. La estrategia de reorientación de la economía hacia afuera responde, en efecto, a necesidades tanto internas como externas del desarrollo colombiano. El énfasis en el gasto público social, en la introducción de nuevos criterios para su asignación, y la reestructuración del sector público para darle más espacio al sector privado en la provisión de servicios sociales y domiciliarios son también convenientes. Sin embargo, el ensayo argumenta igualmente que el diagnóstico sobre la naturaleza de los problemas estructurales que enfrentaba la economía colombiana, y la radicalidad y la velocidad con la cual se han llevado a cabo las reformas estructurales, han sido inadecuadas. Como consecuencia de ello, el país ha perdido la oportunidad de realizar una serie de reformas sin grandes traumas económicos y sociales, en el marco del diálogo y el consenso democrático en el cual se ha movido en otros frentes. La radicalidad y velocidad de las reformas han aumentado, además, la vulnerabilidad macroeconómica y, ante todo, han introducido elementos adicionales de inestabilidad política, que ponen en peligro el éxito de un proceso de apertura política positivo, orientado a superar las crónicas condiciones de violencia en las cuales se ha movido el país.

Las dificultades macroeconómicas que se han enfrentado durante la ejecución del pro-

grama de reformas estructurales han desempeñado un papel muy importante en los resultados que se han apreciado en los últimos años. En particular, la adopción de una política monetaria extremadamente contraccionista en 1991, dirigida a combatir la inflación, acentuó la abundancia de divisas que ya era evidente en la fuerte acumulación de reservas característica del año anterior. Como reflejo de ello, el país experimentó una recesión productiva (que para los patrones colombianos significa estancamiento del PIB per cápita y ligera caída de la producción industrial y de algunos otros sectores), y vio deteriorarse la tasa de cambio extremadamente competitiva que tenía al iniciarse el programa de reformas. El fuerte racionamiento eléctrico de 1992 introdujo elementos adicionales en el panorama económico de corto plazo. Pese a la importancia de estos eventos coyunturales, la referencia a ellos será marginal, para no desviar la atención de los temas centrales del trabajo.

La vastedad del tema que nos ocupa obliga a ser selectivos en la temática. Así, asuntos tan centrales como la seguridad interna y la justicia, sobre los cuales existe un amplio consenso acerca de la necesidad de reforzar las acciones del Estado, no serán objeto de atención, para destinarla a temas más específicos del desarrollo económico y social. Por otra parte, el tema obliga a un recurso continuo, no sólo al análisis político sino también a la historia económica y política del país. De hecho, muchas de las imprecisiones características de algunos diagnósticos en boga surgen de una lectura inadecuada de los hechos históricos. Además, el debate sobre el Estado tiene un trasfondo ideológico inescapable. Este trabajo no lo oculta. No participa, por lo tanto, de la tendencia de gran parte de la literatura económica contemporánea a esconder los sesgos políticos e ideológicos tras un sofisticado aparataje técnico. No obstante, comparte la conveniencia y necesidad de debatir técnicamente, y con la mayor objetividad posible, el alcance real de las formas de intervención estatal y sus deficiencias, pero también sus virtudes.

## I. DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL E INTERVENCION ESTATAL

### 1. Una breve caracterización del desarrollo y de la intervención estatal en Colombia

La característica del desarrollo económico colombiano que más ha sido destacada internacionalmente ha sido su gran estabilidad macroeconómica. Colombia nunca ha tenido ningún milagro económico, pero tampoco ningún colapso, como aquél que experimentaron casi todos los países de la región en los años ochenta. A largo plazo, su crecimiento ha sido muy similar al promedio de América Latina o del Tercer Mundo, y sólo ha sobresalido cuando el comportamiento de otras naciones ha sido insatisfactorio. La tendencia a estar en el promedio es, además, una de las características que se repite cuando se analizan otros indicadores económicos y sociales. De hecho, según veremos en la parte III de este trabajo, la estabilidad del crecimiento se ha reflejado también en una mejoría más o menos estable de los principales indicadores sociales.

No sin razón decía, por lo tanto, el finado Carlos Díaz-Alejandro que Colombia era un país "mediocre", entendido no en el sentido peyorativo del término, sino en su acepción alternativa, es decir, la de un país "intermedio, que está en el medio". Si hemos de confiar en las apreciaciones de los observadores externos, ésta puede ser, de hecho, la gran virtud del país. Lo que no se debe olvidar es que esta estabilidad refleja dos características adicionales: una tradición gradualista en el manejo económico y una fuerte regulación macroeconómica. La pérdida de la primera y, en menor medida, de la segunda, pueden ser, por lo tanto, costos importantes del actual programa de reforma estructural (véase al respecto la parte II de este trabajo).

Existe un gran consenso en torno a que el tamaño relativo del Estado es pequeño en Colombia en comparación con países de similar nivel de desarrollo. El actual Plan de Desarrollo comparte este diagnóstico. Sin embargo, también parece compartir la apreciación según la cual el Estado colombiano ha intervenido excesivamente en la asignación de recursos productivos y, en especial, ha fomentado el excesivo enclaustramiento del país<sup>1</sup>. En la parte II argumentaremos en contra de esta concepción. Basta, por ahora, anotar que el Estado colombiano ha tenido, sin duda, una tradición de alta intervención en las operaciones financieras y en la regulación de los flujos de divisas. En épocas recientes, sin embargo, dicha regulación ha estado asociada mucho más a la regulación macroeconómica que a intentos de planificar el desarrollo. Fuera de ello, los campos prioritarios de acción del Estado han sido los más tradicionales: básicamente la provisión de servicios sociales e infraestructura.

Los cuadros 1 y 2 corroboran estas apreciaciones. Como en la mayor parte de los países, la participación de la demanda final de sector público en el PIB muestra una tendencia ascendente, que en el caso colombiano ha tenido un comportamiento escalonado en la posguerra: se mantuvo alrededor de un 10-12% en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, aumentó a un 15% a finales de los años sesenta (el primer dato que registra el Cuadro 1), y nuevamente, a un 19%, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta<sup>2</sup>. Esta última proporción es, en cualquier caso, moderada para los patrones internacionales<sup>3</sup>. Debido al alto contenido de mano de obra asalariada calificada, la participación en la remuneración a los asalariados es mayor (alrededor del 30%) y muy superior a su participación en el empleo total, que alcanzó un pico de un 9% a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, y ha tendido a disminuir desde entonces<sup>4</sup>.

1 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. I.

2 Para detalles adicionales, véase Comisión del Gasto Público (1986).

3 República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. V, y Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981). Esto también es cierto en relación con el empleo público. Un trabajo de PREALC (Echeverría, 1985) realizado hace algunos años encontró, en efecto, que las relaciones de dicho empleo con indicadores laborales generales era, en Colombia, alrededor de la mitad del nivel típico en otros países latinoamericanos.

4 Misión de Empleo (1986), González (1987) y Reyes (1987).

La mayor parte del aumento en la participación del sector público en la generación de la demanda interna que se experimentó hace una década, estuvo asociada a la inversión de las empresas públicas, especialmente en infraestructura (generación eléctrica) y desarrollo minero. Los picos de la inversión pública coincidieron con los años de crisis de comienzos de los ochenta, cuando la inversión privada se había debilitado considerablemente, llevando la participación del sector público en la inversión total a un 50%. Con la reducción de la inversión pública y la recuperación de la privada, la tendencia ha sido la opuesta en años más recientes.

La participación del sector público en la generación del PIB ha sido similar a la de la demanda y elevada sólo en cuatro sectores: servicios sociales y comunales, servicios públicos domiciliarios, minería, transporte (puertos y ferrocarriles) y telecomunicaciones<sup>5</sup>. Fuera de la minería, se trata así de las dos áreas de acción aludidas al final de la sección anterior. Conviene anotar, además, que en el caso de la minería, gran parte de la producción estatal se hace indirectamente a través de contratos de asociación con empresas privadas (básicamente multinacionales), las cuales llevan a cabo directamente las labores de producción. De hecho, la participación del sector público en este sector

### CUADRO No. 1

#### TAMAÑO RELATIVO DEL SECTOR PUBLICO SEGUN DIVERSOS INDICADORES MACROECONOMICOS (Valores porcentuales)

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86	1987-89
<b>DEMANDA FINAL DEL SECTOR PUBLICO</b>					
(% del PIB)	14.98	15.02	18.11	19.93	19.13
Consumo final de las administraciones públicas	9.49	8.31	10.34	10.49	10.15
Inversión bruta	5.49	6.72	7.77	9.44	8.97
<b>VALOR AGREGADO DEL SECTOR PUBLICO</b>					
(% del PIB)	14.62	14.80	18.21	20.87	
Administraciones públicas	8.04	7.77	9.78	10.59	
Empresas públicas no financieras	5.15	5.55	6.84	8.37	
Instituciones financieras públicas	1.44	1.47	1.58	1.91	
<b>REMUNERACION A ASALARIADOS</b>					
(% de la remuneración a asalariados)	29.78	28.85	30.53	33.57	
Administraciones públicas	21.35	20.00	21.15	23.48	
Empresas públicas no financieras	6.19	6.33	6.76	7.20	
Instituciones financieras públicas	2.24	2.52	2.62	2.89	
<b>AHORRO DEL SECTOR PUBLICO (% del PIB)</b>	4.12	7.36	4.70	5.44	7.62
Administraciones públicas	2.05	5.29	1.73	2.60	4.44
Empresas públicas no financieras	1.42	1.36	1.44	2.10	3.18
<b>INVERSION BRUTA (% del PIB)</b>	5.49	6.72	7.77	9.44	8.97
Administraciones públicas	3.18	3.66	3.85	3.63	4.19
Empresas públicas no financieras	2.30	3.06	3.92	5.82	4.78
<b>INVERSION BRUTA</b>					
(% de la inversión bruta total nacional)	28.04	37.19	39.18	50.27	43.47

Fuente: DANE, cuentas nacionales y cuentas del sector público. Promedios de participaciones anuales, expresadas a precios corrientes.

5 Este Cuadro también registra una participación modesta del sector público en la industria manufacturera y en servicios financieros. En el primer caso, la participación creciente es más un efecto de márgenes de ganancia e impuestos indirectos crecientes en las dos actividades más tradicionales de producción del Estado (derivados del petróleo y licores).



ha sido decreciente a lo largo de las dos últimas décadas, según lo registra el Cuadro 2.

La heterogeneidad regional es otra característica distintiva del país. Sin duda, para su tamaño, Colombia es una de las naciones regionalmente más complejas de América Latina y quizás del mundo. Este hecho ha tenido, como es obvio, un impacto profundo sobre el desarrollo económico y político nacional. En términos económicos, le dio al país el carácter de una economía de archipiélago, como la caracterizó en su momento un influyente científico social colombiano<sup>6</sup>. Tuvo, además, un efecto decisivo sobre el proceso de industrialización, según veremos más adelante, ya que las principales regiones del país sólo vinieron a estar integradas con comunicaciones modernas en forma muy tardía —de manera precaria a fines de los años veinte y en forma mucho más articulada, en la década de los años cincuenta—. De hecho, el carácter incompleto de este proceso de integración del mercado in-

terno permite explicar por qué todavía a finales de los años setenta un Plan de Desarrollo pudiera denominarse Plan de Integración Nacional y que el tema del aislamiento geográfico figure todavía en forma notoria en el mapa de la violencia colombiana. De alguna manera, la heterogeneidad regional es también fuente de estabilidad macroeconómica y de la tradición gradualista del país, ya que la heterogeneidad geográfica está acompañada de una diversidad de las bases productivas, que es equilibradora en términos globales, y genera, al mismo tiempo, una fuerte resistencia a políticas económicas que benefician a algunas regiones (es decir, a algunos sectores, dada la especialización regional) a costa de otras<sup>7</sup>.

Dada la heterogeneidad regional, no deja de sorprender el excesivo centralismo que alcanzó la administración pública en años recientes. Parte de ello es el reflejo de procesos políticos que culminaron en la imposición de un fuerte centralismo en la Constitución de 1886. En realidad, el

## CUADRO No. 2

### ESTRUCTURA DEL PIB GENERADO POR EL SECTOR PUBLICO (a precios de 1975)

	1971-1974	1975-1978	1979-1982	1983-1986
<b>I. ESTRUCTURA DEL PIB DEL SECTOR PUBLICO</b>				
Sector agropecuario	0.17	0.19	0.23	0.23
Minería	8.56	4.87	3.40	4.02
Industria manufacturera	3.88	5.79	9.87	14.18
Electricidad, gas y agua	6.41	7.15	7.14	6.34
Construcción	2.24	1.74	1.29	1.22
Comercio y hotelería	0.00	1.36	1.38	1.37
Transporte y comunicaciones	11.24	13.15	12.82	12.94
Servicios financieros	11.14	10.97	10.48	10.47
Servicios comunales, sociales y personales	56.36	54.78	53.37	49.22
<b>II. PARTICIPACION EN EL PIB SECTORIAL</b>				
Sector agropecuario	0.10	0.12	0.16	0.20
Minería	53.12	49.78	41.66	32.85
Industria manufacturera	2.38	3.72	6.94	12.74
Electricidad, gas y agua	100.00	100.00	100.00	100.00
Construcción	8.75	7.51	5.86	5.50
Comercio y hotelería	0.00	1.52	1.67	2.14
Transporte y comunicaciones	19.20	22.10	20.74	26.21
Servicios financieros	11.16	11.68	11.29	13.76
Servicios comunales, sociales y personales	65.08	65.76	64.01	71.07

Fuente: DANE, cuentas nacionales y cuentas del sector público.

6 Nieto Arteta (1971).

7 Para un desarrollo más amplio de esta hipótesis, véanse Ocampo y Reveiz (1980) y Reveiz (1989).

centralismo económico del Estado es un fenómeno más reciente, asociado básicamente a la extensión de las funciones del Estado en las áreas de desarrollo social e infraestructura desde los años treinta, y a la ausencia de mecanismos adecuados de financiamiento regional y local<sup>8</sup>. En épocas recientes, y en especial a partir de la década de los años ochenta, la fuerza de la heterogeneidad regional se ha expresado a través de un fuerte impulso descentralizador, del cual hace parte la Constitución de 1991. La tendencia internacional en tal sentido ha reforzado, sin duda, este proceso. A través de él, las regiones y los municipios han ganado, no sólo un grado importante de autonomía política, sino también en el manejo de sus ingresos y gastos, aunque financiados en parte importante por participaciones crecientes en los ingresos nacionales<sup>9</sup>.

Si la complejidad regional ha tenido un impacto importante sobre el desarrollo económico, su efecto sobre el desarrollo político no ha sido menos notorio. En cierta forma, la inestabilidad política del siglo XIX estuvo ligada al difícil proceso de construcción de una nación a partir de un conjunto desarticulado de regiones. Este proceso condujo a nueve guerras civiles nacionales y a un incontable número de conflictos armados de alcance regional. Sin embargo, a partir de la más sangrienta de las guerras civiles, la llamada de los Mil Días (1899-1902), y la consecuente secesión de Panamá (1903), la heterogeneidad regional vino a ser el fundamento de una fuerte tradición democrática y civilista. En efecto, la democracia colombiana ha sido, en gran medida, el mecanismo institucional por medio del cual las élites regionales —representadas en los dos partidos políticos tradicionales, el Congreso y el gabinete ministerial— negocian entre sí.

Este proceso no ha estado, por supuesto, exento de dificultades, como lo atestigua la gran crisis institucional que experimentó el país entre el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948 y la conformación del Frente Nacional mediante el Plebiscito de 1957 —el período conocido simplemente como la Violencia—, y la crisis sociopolítica que ha venido experimentando el país en años más recientes.

La Violencia hizo evidente la sobrevivencia de otras formas de conflicto, íntimamente ligadas a procesos regionales. El más importante de ellos es la pugna por la tierra en las zonas de frontera agraria. La conflictividad característica de las zonas de expansión agraria no es peculiar de Colombia, pero sí lo es la existencia de una frontera agraria abierta en muchas regiones, incluso del interior del país. La compleja geografía colombiana permite, en efecto, tener fronteras incluso a pocos kilómetros de los principales centros urbanos. La conflictividad característica de las fronteras agrarias colombianas a lo largo del siglo XIX y de las primeras décadas del actual ha sido documentada en diversos trabajos<sup>10</sup>. Ella no sólo explotó durante la Violencia, sino que continúa plagando la vida de varias regiones del país.

La radiografía de la violencia actual es, sin embargo, más compleja, debido a la combinación de dichos conflictos y otras viejas disputas agrarias —la lucha de los indios por la tierra en algunas regiones del país— con un complejo mapa de movimientos guerrilleros y con los más recientes y devastadores efectos del narcotráfico<sup>11</sup>. Algunos movimientos guerrilleros nacieron directamente de los viejos conflictos agrarios y todos han sobrevivido

8 Véanse al respecto, Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), Parte 1a., y Ocampo (1984).

9 Sobre estos temas a lo largo de las últimas décadas, véanse Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), Misión para la Descentralización (1991), Bernal et al. (1990) y Perry y Rodríguez (1991). Este último trabajo explora, además, las implicaciones de la nueva Constitución Política.

10 Véase en especial, LeGrand (1988).

11 Los comentarios que siguen no pueden hacer justicia a la complejidad del tema de la violencia colombiana. Véanse, entre la creciente literatura que existe en el país sobre el tema, los trabajos incluidos en Sánchez y Peñaranda (1986), el informe de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987), Camacho (1991) y Pizarro (1991). Los trabajos de Reyes y Bejarano (1988), y Losada y Vélez (1989) presentan mapas de la violencia, a través de los cuales se puede apreciar la compleja confluencia del narcotráfico, las luchas guerrilleras y los viejos conflictos agrarios e indígenas. El último de los trabajos mencionados muestra también la evolución cuantitativa de la violencia colombiana desde los años cincuenta.

por más de tres décadas gracias al aislamiento de muchas zonas rurales. Conviene recordar al respecto que con excepción parcial del M-19 antes de su incorporación a la vida civil en 1990, los movimientos guerrilleros han sido en general incapaces de desarrollar una fuerte articulación urbana, excepto con unos pocos reductos de estudiantes y sindicatos radicalizados.

El narcotráfico, por su parte, no sólo se ha inmiscuido en la dinámica de las fronteras agrarias, sino que ha llevado el conflicto a zonas rurales relativamente pacíficas hasta hace pocos años y, particularmente, ha generado fenómenos de violencia en zonas urbanas. Estas últimas han estado asociadas no sólo a las guerras intestinas características de este tipo de negocios ilegales, sino, además, a la explotación de la violencia reprimida de sectores marginales de las ciudades, que han venido a conformar sus cuadros de sicarios<sup>12</sup>. Como la violencia del narcotráfico se ha dirigido en forma casi continua hacia los jueces, y en forma más esporádica hacia los políticos, ha tenido efectos devastadores, especialmente sobre el sistema judicial. Todos estos efectos superan con creces los quizás exagerados cálculos económicos de la dimensión de esta actividad ilícita<sup>13</sup>.

Hay muchos otros problemas de carácter político y social que son comunes e incluso tienen una importancia relativa menor que en otros países latinoamericanos: la incapacidad de incorporar a algunos sectores rurales y urbanos al proceso de desarrollo, el desprestigio de la clase política tradicional, el debilitamiento de mecanismos tradicionales de expresión de algunos grupos sociales (el sindicalismo, por ejemplo, que, por lo demás, siempre fue relativamente débil en Colombia), la inoperancia del sistema judicial, etc. Lo que es peculiar del país es, sin embargo, la confluencia de estos factores con la explosividad típica de un país

donde múltiples manifestaciones de violencia son endémicas.

Aunque el enfrentamiento armado nunca ha cesado y ha sido apoyado por varios sectores sociales y políticos en grado variable a través del tiempo, también ha sido particular del caso colombiano el uso reiterado del diálogo y el ofrecimiento, tanto a la guerrilla como al narcotráfico, de salidas diferentes a la confrontación<sup>14</sup>. Esto no deja de ser sorprendente, considerando que a lo largo de los tres últimos gobiernos los diversos intentos de negociación han tenido resultados relativamente pobres. Quizás las explicaciones para ello subyacen, no sólo en la tradición democrática y civilista colombiana, sino en los resultados igualmente pobres de los ensayos por resolver estos problemas por la vía armada, cuando se ha ensayado en forma casi exclusiva (con la guerrilla durante la administración Turbay Ayala, 1978-1982, y con el narcotráfico durante algunos años de las administraciones Betancur y, especialmente, Barco). La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1990, que deliberó durante el primer semestre de 1991, ha sido el ensayo más ambicioso por buscar un consenso nacional que haga posible la paz.

## 2. Dos concepciones diferentes de la reforma del Estado

La administración Gaviria impulsó la convocatoria de la Asamblea Constituyente y ha puesto en marcha al mismo tiempo una ambiciosa reforma económica de claro contenido neoliberal, cuya expresión más acabada es el actual Plan de Desarrollo. Aunque este último y la nueva Constitución Política tienen elementos en común, un análisis cuidadoso indica que uno y otra contienen, en realidad, concepciones radicalmente diferentes sobre la di-

12 Este problema, que ha sido particularmente complejo en Medellín, está documentado en forma descarnada en Salazar (1990).

13 Sobre estos últimos, véase Gómez (1988 y 1990). Estos trabajos, que constituyen la aproximación más precisa a la medición del tamaño económico de la actividad del narcotráfico, indican que después de alcanzar rápidamente un 4-6% del PIB durante unos pocos años a comienzos de los años ochenta, ésta redujo rápidamente su importancia, hasta un 2% en años recientes.

14 Sobre las "negociaciones" con el narcotráfico, véase el interesante ensayo de Orozco (1990).

rección que debe seguir en Colombia la reforma del Estado.

Las reformas constitucionales de 1936 y 1968 habían incorporado en la vieja Constitución de 1886 los principios de la intervención estatal, en el marco de una economía mixta. Así, la primera de ellas había introducido el concepto según el cual “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, la obligación del Estado de proteger el trabajo y la posibilidad de intervenir en la regulación del transporte y servicios públicos, incluida la fijación de tarifas. La reforma de 1968, por su parte, introdujo el concepto de planeación económica y social, y reforzó los principios intervencionistas. El artículo 32 de la vieja Constitución, en el cual quedaron consagrados en forma más clara estos principios, establecía que:

Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

La Constitución de 1991 incorporó estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre intervención estatal. Entre los principios fundamentales, con los cuales se inicia la nueva Carta Política, se incluyen la definición de Colombia como un “Estado social de derecho”, y se establece que es fin esencial del Estado “promover la prosperidad general” y “facilitar la participación de todos (...) en la vida económica”. El artículo 334, en el cual quedaron incorporados los principios del 32 de la antigua Carta Política, establece que los objetivos de la intervención estatal son “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes,

la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. En forma complementaria, el artículo 366 define como finalidades sociales del Estado “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”.

Por otra parte, dos capítulos, que cubren en total 41 artículos, definen en forma detallada los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos, y el título sobre régimen económico, que cubre otros 42 artículos, va mucho más allá de las normas sobre hacienda pública, a la cual se destinaba casi la totalidad del articulado correspondiente en la vieja Constitución. Los derechos económicos y sociales que define la nueva Carta Política son tanto de carácter general —es decir, extensivos a todos los ciudadanos— como específicos. Entre los primeros se establecen los derechos a la salud, la educación, la cultura y la recreación, a una vivienda digna, a la seguridad social y al trabajo. Entre los beneficios específicos se establecen algunos dirigidos a los niños, la tercera edad, la mujer durante el embarazo y después del parto, y a los productores agrícolas.

La Constitución establece, por otra parte, que el Estado promoverá el acceso de todos los colombianos a la propiedad, especialmente en el caso de los trabajadores agrarios, y que fomentará las formas solidarias y asociativas de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Reitera, además, la función social de la propiedad (Artículo 58) y la hace extensiva a la empresa (Artículo 333). Define, además, como campos específicos de la acción estatal el manejo económico del subsuelo y los recursos naturales no renovables, de los cuales es propietario, de la actividad financiera, del espectro electromagnético (declarado bien público) y de los servicios públicos y sociales. Establece, además, un complejo sistema de planeación nacional y regional, articulado en torno a un Consejo Nacional de Planificación, donde están representadas las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Como constancia del eclecticismo que permea la nueva Carta Política, conviene anotar que



ciertos principios ampliamente defendidos por sectores neoliberales no quedaron totalmente olvidados. La independencia del banco central quedó consagrada con facultades muy amplias —la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito—, aunque sujeta a vigilancia del Congreso y del Presidente de la República, y al requisito de que sus funciones se ejercerán “en coordinación con la política económica general”. En el Artículo 333 se estableció que, para el ejercicio de la libertad económica, “nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”. Por su parte, en varios artículos queda claro que el sector privado podrá participar en la prestación de servicios públicos y sociales e incluso que el gobierno “enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley” (Artículo 336). Las normas sobre propiedad están, además, permeadas de un claro espíritu antimonopólico, que establece que el Estado “impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional” (Artículo 333).

Cualquiera que sea la lectura de la nueva Constitución, no queda la menor duda, con base en las consideraciones anteriores, que el fruto de los consensos en la Asamblea fue la de ampliar las esferas de intervención del Estado, aunque con un espíritu moderno: permitiendo una participación privada en sectores tradicionalmente reservados al sector público, facilitando su operación y forzando al sector público a ser eficiente y competir, cuando ello sea posible. El Plan de Desarrollo se esfuerza, por el contrario, en delimitar las áreas del Estado<sup>15</sup>.

El Plan tiene dos concepciones fundamentales. La primera, que asocia con las modernas teo-

rías del desarrollo, es la necesidad de concentrar las actividades del Estado en cuatro áreas estratégicas, donde se postula que existen las externalidades más importantes sobre la actividad privada o donde es necesario corregir las externalidades adversas que generaría dicha actividad en ausencia de regulación: la ampliación de capital humano, el desarrollo de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la protección del medio ambiente. La segunda es la necesidad de superar una crisis estructural de grandes proporciones, a la cual estaría abocado el país en ausencia de grandes reformas estructurales. A este diagnóstico nos referiremos con detenimiento en la parte II de este trabajo. Baste resaltar que el Plan en esta materia asocia dicha crisis al excesivo intervencionismo estatal en la definición de sectores estratégicos. Por lo tanto, reclama la necesidad de eliminar la acción del Estado en esta área y orientar sus acciones a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior.

De las cuatro áreas prioritarias, dos coinciden con aquellas donde el Estado colombiano ha concentrado gran parte de sus acciones en el pasado. El Plan se esfuerza en presentar el énfasis en la política social como una gran ruptura histórica. Afirma, de hecho, que “durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico le asignó un papel bastante restringido a la política social”<sup>16</sup>. Esta afirmación es, por lo menos, curiosa, ya que el Capítulo I del Plan hace un extenso elogio —incluso un tanto exagerado— de los avances del país en materia social. De hecho, al menos a partir del Frente Nacional (1958-1974), si no antes, la política social ha sido claramente una de las prioridades de la acción estatal. Además, tres de los últimos cuatro planes de desarrollo han definido la política social como el centro de la acción estatal, como lo atestiguan sus meros títulos<sup>17</sup>, (aunque, según veremos en la parte III, ello no se reflejó necesariamente en los in-

15 Véase el trabajo de Sarmiento (1992) para una discusión complementaria sobre este tema.

16 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), p. 83.

17 “Para cerrar la brecha”, que se refería a la brecha social, de la Administración López (1974-1978), “Cambio con equidad”, de la administración Betancur (1982-1986), y “Plan de economía social”, de la administración Barco (1986-1990).



dicadores de gasto); el otro puso énfasis en la infraestructura. Por el contrario, ninguno de ellos definía, en sentido estricto, sectores estratégicos, en el sentido en que el nuevo Plan utiliza este término. Así las cosas, la novedad del Plan es más bien el enfoque específico que se le da a la política social —el concepto de capital humano—, el énfasis en dos áreas de acción que, aunque reconocidas, han sido muy descuidadas en el pasado —ciencia y tecnología, y medio ambiente—, y la definición categórica según la cual el Estado no debe intervenir en la asignación sectorial de recursos.

Como es apenas obvio, la delimitación de las áreas de acción estatal deja puntos de intersección con la nueva Constitución, entre ellos especialmente la política social y el medio ambiente. No obstante, puede argumentarse, con razón, que el enfoque de capital humano es restrictivo y ciertamente diferente a los principios que define la nueva Constitución como eje para la acción del Estado en el terreno social, que parecen más afines a la postulación de la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo como un objetivo en sí mismo<sup>18</sup>. Por otra parte, la delimitación de las áreas de acción del Estado en el Plan va, sin duda, más allá de lo que establece la Constitución, la cual habla genéricamente de intervención “en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados” (Artículo 334). Además, ciertos temas constitucionales brillan por su ausencia, tales como el estatuto del trabajo, la promoción del acceso a la propiedad y de las formas solidarias de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Finalmente, aunque el énfasis en el fomento a la competencia tiene claros paralelos en las normas constitucionales, ella queda reducida en el Plan a la combinación de desregulación interna y apertura hacia el exterior.

## II. CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD

### 1. Las restricciones macroeconómicas

Pese a la imagen internacional de buen desempeño económico, la economía colombiana ha experimentado problemas macroeconómicos importantes desde mediados de la década de los años setenta, que han dado origen a un amplio análisis y debate en el país. La naturaleza de estos problemas se ilustra parcialmente en los Cuadros 3 y 4. Como se puede apreciar, desde entonces la economía colombiana ha crecido a un ritmo muy inferior al promedio alcanzado durante las tres décadas que sucedieron a la segunda guerra mundial, y aun al promedio histórico desde que existen registros de cuentas nacionales. El crecimiento se ha hecho al mismo tiempo más inestable. Este último fenómeno es, sin embargo, relativamente menos importante; de hecho, la inestabilidad ha sido muy similar a la del período 1945-1974 e inferior a la de 1926-1944<sup>19</sup>, y sólo ligeramente superior a la alcanzada entre 1958 y 1974.

El quiebre más notable es aquél que experimentaron los indicadores de industrialización. Hasta mediados de la década de los años setenta, el desarrollo manufacturero del país fue rápido, tanto en términos de ritmos de crecimiento como de transformación estructural. Desde mediados de los años setenta, el crecimiento industrial ha sido, por el contrario, lento e inestable y la transformación estructural se ha detenido. Nótese que lo mismo no ha sido cierto del sector agropecuario que, como un todo, ha mantenido ritmos de crecimiento y niveles de inestabilidad muy similares a los del período 1958-1974. La desaceleración del crecimiento económico es, además, evidente en las cifras sobre productividad. A nivel global, el crecimiento de la productividad se detuvo y comenzó incluso a retroceder. Este resultado es, además, evidente en la industria manufacturera y en el sector agropecuario<sup>20</sup>.

18 Para un análisis crítico más extenso del nuevo Plan, véase el reciente trabajo de Perry et al., (1992).

19 La inestabilidad de este período puede estar exagerada, sin embargo, por la deficiencia de las series estadísticas disponibles.

20 Sobre la evolución de las cifras agregadas, véanse García (1988), Clavijo (1990) y Ocampo (1992a). Sobre industria, Ocampo (1992b y 1992c), y sobre el sector agropecuario, Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación (1990).

**CUADRO No. 3**  
**DINAMISMO Y ESTABILIDAD DEL**  
**CRECIMIENTO ECONOMICO**  
**COLOMBIANO**

		PIB Total	Agricul- tura	Industria Manu- facturera
Media:	1926-44	4.14	2.99	6.97
	1945-74	5.16	3.25	7.14
	1958-74	5.37	3.63	6.63
	1975-91	3.82	3.65	3.00
	1926-91	4.52	3.28	6.02
Desviación estándar	1926-44	3.34	3.84	8.55
	1945-74	1.94	3.18	2.59
	1958-74	1.41	2.39	1.85
	1975-91	1.85	2.32	3.54
	1926-91	2.44	3.16	5.44
Coeficiente de variación	1926-44	0.81	1.28	1.23
	1945-74	0.38	0.98	0.36
	1958-74	0.26	0.66	0.28
	1975-91	0.48	0.64	1.18
	1926-91	0.54	0.96	0.96

Fuente: Cuentas Nacionales de la CEPAL (1925-50), Banco de la República (1950-65) y DANE (1965-90). Estimativo Provisional de 1991 según Fedesarrollo. Las medias se refieren a promedios de tasas anuales de crecimiento.

Aunque la economía experimentó una recuperación importante desde mediados de la década de los años ochenta, y alcanzó de nuevo un ritmo de crecimiento del 4.5% entre 1985 y 1990, similar al promedio histórico desde que existen registros de cuentas nacionales, dicha recuperación no fue percibida como una ruptura de las tendencias estructurales adversas que venía experimentando desde mediados de los años setenta. La apreciación más firme en tal sentido la formuló Fedesarrollo a comienzos de 1990, cuando anotó que esta recuperación había sido la sucesión de bonanzas sectoriales sin un claro patrón de cambio estructural<sup>21</sup>.

La apreciación del nuevo Plan de Desarrollo en tal sentido es radical. En efecto, el Plan atribuye la crisis a una política económica de excesivo intervencionismo en la asignación de

recursos, que llevó al país a un enclaustramiento progresivo. De hecho, el Plan indica que, en ausencia de una fuerte liberalización económica como la adoptada, "la economía se encontraría atrapada en una trampa de bajo crecimiento", que virtualmente significaría el estancamiento del PIB por habitante en los próximos años<sup>22</sup>. En contra de las tendencias históricas y recientes, algunos sectores tendrían un comportamiento deplorable. Este es, en particular, el caso del sector agropecuario, cuyo crecimiento, en ausencia de políticas, sería, según el Plan, de sólo un 0.5% por año (contra un promedio ligeramente superior al 3.6% en las tres últimas décadas y 4.7% entre 1986 y 1991).

Aunque la caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una crisis estructural ha sido compartida por muchos autores, el diagnóstico del nuevo Plan de Desarrollo es exagerado y, en varios aspectos, claramente inadecuado. Este hecho es muy importante, dado que dicho diagnóstico ha servido de base para justificar una serie de reformas de grandes proporciones, que en gran medida han roto la tradición gradualista del país y, según veremos en una sección posterior de este ensayo, pueden tener repercusiones importantes en términos de estabilidad macroeconómica. Las deficiencias del diagnóstico son evidentes en tres frentes: la identificación de las restricciones macroeconómicas, la relación histórica entre comercio exterior y desarrollo económico, y la interpretación de la relación productividad-crecimiento.

Las simulaciones realizadas con diversos modelos macroeconómicos a lo largo de los últimos años indicaban que, con los parámetros tradicionales del país, especialmente en materia de ahorro e inversión, y con expectativas no excesivamente optimistas sobre la evolución de los precios y las cantidades exportadas de los principales productos primarios, la tasa de crecimiento que habría alcan-

21 "Editorial", *Coyuntura Económica*, marzo de 1990.

22 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

zando la economía del país, en ausencia de reformas estructurales importantes, habría sido de un 4% por año o aun más<sup>23</sup>. Este resultado no es, por lo demás, sorprendente, dados los ritmos de crecimiento que el país ha alcanzado desde mediados de la década de los años ochenta.

Lo que es más importante, los diagnósticos existentes sobre las dificultades estructurales que venía enfrentando la economía difieren considerablemente de aquél que ha presentado recientemente el Plan de Desarrollo. La dinámica exportadora y, por ende, la balanza de pagos, no eran visualizadas por ningún autor como fuentes probables de bajo di-

namismo económico. Este hecho no es, por lo demás, sorprendente, ya que una mirada al Cuadro 4 hace evidente la rápida expansión exportadora que ha venido experimentando Colombia desde mediados de la década de los años ochenta, que ha logrado borrar, en forma aparentemente definitiva, la dependencia cafetera y elevar los coeficientes de exportaciones a niveles que el país no conocía desde hace medio siglo. De hecho, el consenso sobre la solidez de la balanza de pagos fue precisamente la base del acuerdo que se generó en torno a la posibilidad y conveniencia de proceder a una liberación de importaciones relativamente ambiciosa<sup>24</sup>. De acuerdo con todos los modelos alternativos, la aper-

**CUADRO No. 4**  
**CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
**Y DEL SECTOR EXTERNO**

	Participación de la producción industrial en el PIB, precios 1975	Composición del valor agregado industrial <sup>1</sup>			Comercio exterior como % del PIB (precios 1975)		Composición de las exportaciones (dólares corrientes)		
		Tempranas <sup>2</sup>	Intermedias <sup>3</sup>	Tardías <sup>4</sup>	Exportaciones	Importaciones	Café	Mineras <sup>5</sup>	Menores
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1925-29	7.8	77.4	13.7	8.9	24.0	24.1	67.7	17.9	14.3
1930-34	7.6	76.2	16.7	7.1	24.4	13.1	60.5	27.7	11.7
1935-39	10.2	60.8	30.5	8.7	24.0	15.9	53.6	36.1	10.3
1940-44	15.7	55.6	35.3	9.0	20.4	11.2	60.7	31.7	7.7
1945-49	14.9	51.5	37.9	10.6	21.0	14.4	72.1	20.2	7.7
1950-54	17.6	48.4	38.4	13.2	18.4	18.4	78.7	16.3	5.0
1955-59	19.5	43.0	36.9	20.1	17.2	15.9	76.2	16.8	7.0
1960-64	20.7	39.9	37.0	23.1	16.0	14.1	68.9	18.9	12.2
1965-69	21.2	40.4	35.5	24.1	15.6	14.1	61.0	15.2	23.7
1970-74	22.5	34.1	36.2	29.7	14.9	16.9	50.5	8.7	40.8
1975-79	22.9	32.7	35.7	31.6	15.1	16.0	57.9	6.6	35.4
1980-84	21.3	34.1	34.3	31.6	14.1	19.3	48.7	13.0	38.3
1985-89	21.2	32.5	34.8	32.7	17.5	15.6	35.6	31.0	33.5
1990-91 <sup>6</sup>	21.4	32.9	34.0	33.1	21.6	14.8	19.0	37.6	43.3

1 Hasta 1935-39 excluye madera, papel y sus productos.

2 Alimentos, tabaco, madera y sus productos.

3 Bebidas, textiles, confecciones, cuero y sus manufacturas, derivados del petróleo, minerales no metálicos y manufacturas diversas.

4 Papel e imprentas, químicos y caucho, metales básicos y metalmecánica.

5 Petróleo, fueloil, carbón, níquel y oro.

6 1990 para la composición del valor agregado industrial.

**Fuente:** Estimado con base en información de las Cuentas Nacionales de la CEPAL (1925-50), Banco de la República (1950-65) y DANE (1965-90), Anuarios de Comercio Exterior y balanzas de pagos del Banco de la República. Estimativos provisionales de 1991 según Fedesarrollo.

23 Véanse, por ejemplo, Carrasquilla (1990), Caballero et al., (1991), Lora y Crane (1991), Villar (1991) y Ocampo (1992a).

24 Véanse, sobre este tema, los trabajos de Garay (1991), Hallberg y Tabaks (1992) y Ocampo (1990 y 1992d).

tura generaba, por sí misma, efectos moderadamente recesivos en el corto plazo, que se veían compensados con mayor crecimiento en el largo plazo. Sus efectos globales en un período suficientemente largo (quizás el resto del siglo) eran relativamente pequeños en uno u otro sentido<sup>25</sup>.

Los principales obstáculos al crecimiento identificados por estos trabajos eran básicamente de tres tipos. En primer término, las tasas de ahorro e inversión eran un limitante si se quería elevar el ritmo de crecimiento por encima de un nivel "inercial" de un 4%<sup>26</sup>. No obstante, la apertura ayudaba poco en tal sentido. Eliminaba la posibilidad de que una mayor tasa de inversión no se pudiera materializar por escasez de divisas<sup>27</sup>. Además, la eliminación de las restricciones cuantitativas y la rebaja de aranceles tenían efectos favorables sobre la inversión. Sin embargo, estos efectos positivos eran más que compensados por el efecto adverso sobre la inversión que generaba el impacto recesivo de la apertura en el corto plazo<sup>28</sup>.

El obstáculo más inmediato era, sin embargo, de carácter fiscal y estaba asociado a un peculiar problema de financiamiento interno: debido a la fortaleza de la balanza de pagos, asociada a la política cambiaria agresiva que tuvo el país hasta 1990, era necesario elevar la tributación para evitar efectos inflacionarios indebidos<sup>29</sup>. En otras palabras, el sector privado tenía que optar entre una mayor tasa de tributación o una revaluación. Pese a que optar por esta segunda alternativa era claramente contraproducente en un escenario de apertura ex-

terna acelerada, éste fue el camino que se escogió en 1991, aunque más como resultado de una política monetaria extremadamente restrictiva, que lejos de reducir la abundancia de divisas (como era, curiosamente, su propósito), la acrecentó<sup>30</sup>. A comienzos de 1992, con la propuesta de una nueva reforma tributaria, el gobierno ha buscado abrirle paso a la primera de dichas alternativas. Obviamente, en el trasfondo de este problema de financiamiento interno existen dos aspectos adicionales: el efecto tributario adverso de la desgravación arancelaria en un país que tenía una alta dependencia fiscal de los ingresos de aduana, y las deficiencias estructurales del mercado doméstico de capitales, que impiden el uso a gran escala del financiamiento interno del sector público para financiar posibles desequilibrios fiscales sin acudir al crédito externo.

Fuera de su papel crítico en la transición a una economía más abierta, el aumento en la tasa de tributación tiene, de acuerdo con estos estudios, un papel estratégico de largo plazo: el financiamiento de una mayor infraestructura social y física. Si el lento ritmo de crecimiento de la oferta agregada es el limitante fundamental del crecimiento económico colombiano, tal como lo supone el Plan de Desarrollo, una de las restricciones más importantes a la aceleración del crecimiento económico son los bajos niveles de ambos tipos de inversión pública característicos de los últimos años<sup>31</sup>. De hecho, la administración Gaviria comparte este diagnóstico, ya que, de acuerdo con las simulaciones presentadas en el Plan, la política de apertura a duras penas lograría restablecer a finales del siglo el ritmo de cre-

25 Véanse los trabajos citados en la nota anterior, y Perry et al. (1992). Nótese que esto es cierto incluso de aquellos trabajos que se utilizaron en su momento para justificar la apertura. Por ejemplo, en el trabajo de Caballero et al., (1991) las mayores diferencias en las proyecciones son aquellas que existen entre los escenarios de apertura y encierro, por una parte, y los de inercia por otra —y no entre los dos primeros—, y está asociada claramente con los aumentos en las tasas de inversión que se suponen en los dos primeros en relación con la situación prevaleciente en los últimos años. Por este motivo, en la discusión que sigue, los resultados de dicho trabajo se señalan como argumentos en favor de aumentar la tasa de inversión. Un ensayo reciente de uno de los autores del trabajo citado indica que el efecto recesivo puede ser relativamente grande (Ramírez, 1991).

26 Caballero et al. (1991) y Sánchez et al. La Misión de Empleo (1986) resaltó también la necesidad de elevar las tasas de ahorro e inversión hace varios años.

27 Caballero et al. (1991).

28 Lora y Crane (1991) y Villar (1991).

29 Ocampo (1992a).

30 Para un análisis muy riguroso de esta política, véase Lora (1991b).

31 Perry et al. (1992).



cimiento que la mayoría de autores considera como inercial (un 4% por año), y la aceleración de dicho ritmo a niveles del 7% o más depende fundamentalmente de esfuerzos en materia de inversión pública en infraestructura y capital humano<sup>32</sup>.

## 2. Apertura externa, cambio estructural y productividad

En los últimos años se ha vuelto lugar común afirmar que, en Colombia, como en el resto de América Latina, el excesivo énfasis otorgado por la política económica a una industrialización orientada hacia el mercado interno se ha convertido en una de las causas fundamentales del lento crecimiento económico. Según hemos visto, éste ha sido el diagnóstico utilizado por la administración Gaviria para justificar una reforma estructural de grandes proporciones, particularmente en materia de política comercial. Esta reforma, que se llevó a cabo en 1990 y 1991 incluye el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la reducción del arancel promedio, de un 44% a finales de 1989, a un 12% en la actualidad, una baja dispersión de los niveles de protección (que oscilan en la actualidad entre 5 y 20%), la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la liberación parcial del régimen cambiario, fuera de diversas reformas complementarias en materia portuaria, laboral, financiera, etcétera<sup>33</sup>.

Curiosamente, algunos historiadores y científicos políticos colombianos han formulado hipótesis enteramente contrarias a las aludidas para explicar el proceso de desarrollo colombiano. Así, el más conocido historiador del café acuñó el término "modelo liberal de desarro-

llo" para expresar precisamente la escasa importancia que había tenido el Estado en la determinación del patrón de desarrollo económico y social del país<sup>34</sup>. Por otra parte, en un penetrante ensayo, escrito al final del período de mayor crecimiento industrial, un conocido científico político formuló la hipótesis según la cual, debido a los fuertes intereses agrarios la industrialización nunca había sido una prioridad política en Colombia<sup>35</sup>. Esto es, por lo demás, lo que indica la historia de los planes de desarrollo del país. De hecho, con la excepción parcial del Plan Decenal de comienzos de los años sesenta, ningún Plan ha puesto la industrialización en el eje de la política de desarrollo y, por el contrario, a partir de la década de los años setenta, todos los planes han sido críticos de la sustitución de importaciones (con la excepción parcial de "Cambio con equidad", el Plan de la administración Betancur, 1982-1986). No es, por lo tanto, sorprendente que en Colombia prácticamente no haya habido ningún esfuerzo importante de sustitución de importaciones desde hace dos décadas<sup>36</sup>.

Este punto de vista alternativo tiene un amplio sustento en comparaciones internacionales y en una historia de la industrialización colombiana. En uno de los ejercicios más conocidos sobre patrones comparativos de desarrollo, el colombiano fue caracterizado como relativamente neutral (es decir, ni orientado hacia adentro ni hacia afuera), e incluso, pese al tamaño del país, como un patrón muy similar al de las pequeñas economías primario-exportadoras, debido, precisamente, al gran peso de la agricultura en la dinámica productiva<sup>37</sup>. Al final del período de rápida industrialización, las comparaciones internacionales indicaban, además, que el país tenía un sesgo relativo hacia las ramas manufactureras más livianas y, por el contrario, las industrias más pesadas (en

32 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

33 Para una descripción detallada de las medidas de liberación comercial, véase Ocampo (1990b y 1992d).

34 Palacios (1983), especialmente Cap. XI.

35 Gómez Buendía (1976).

36 Gómez Buendía (1976), Perry et al. (1992), Ramírez (1992) y Ocampo (1992c y 1992d). Puede decirse que el último esfuerzo importante de sustitución de importaciones fue el ensamble automotriz, que se inició en firme a finales de los años sesenta. Sin embargo, aun en este caso, el proceso fue moderado, según se refleja en los bajos índices de integración nacional de los vehículos ensamblados en el país.

37 Chenery et al. (1986).



especial la siderurgia y la metalmecánica) se encontraban muy atrasadas para un país del tamaño y nivel de desarrollo de Colombia<sup>38</sup>.

Los estudios sobre historia industrial del país indican, por su parte, lo siguiente<sup>39</sup>: (1) El proteccionismo claramente antecedió a la industrialización, pero fue incapaz por sí solo de inducir un desarrollo industrial dinámico. (2) Una vez iniciado dicho proceso, la protección desempeñó, además, un papel secundario en el proceso de industrialización, si se compara con los efectos de la expansión del mercado interno inducidos por el auge cafetero de comienzos del siglo XX, las economías externas generadas por la integración de dicho mercado, los encadenamientos hacia atrás del propio proceso y las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio real generadas por el ciclo cafetero. (3) Pese a la alta protección, hasta mediados de los años setenta el proceso de industrialización colombiano fue relativamente eficiente, según se refleja en los ritmos de crecimiento de la productividad, la tendencia descendente de los precios relativos de los bienes industriales y los bajos grados de utilización de los márgenes de protección existentes. (4) El país hizo, en cualquier caso, un tránsito temprano hacia un modelo mixto, que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. Dicho tránsito fue inducido por el colapso cafetero de mediados de los años cincuenta y la consecuente necesidad, claramente percibida por las autoridades, de reducir la dependencia cafetera del país. Sus resultados, en términos de diversificación de la base exportadora, fueron muy aceptables y, de hecho, el país era visto a mediados de los años setenta como uno de los ejemplos de países en desarro-

llo que habían logrado avances importantes en términos de articulación a los nuevos flujos internacionales de comercio. (5) Los problemas serios de la industria —en términos de productividad, dinamismo estructural y fragilidad financiera— sólo comenzaron a mediados de los años setenta, cuando se había abandonado cualquier estrategia de sustitución de importaciones y la bonanza cafetera de la segunda mitad de dicha década debilitó igualmente los esfuerzos de diversificación de exportaciones. Carente ya de cualquier concepción estratégica sobre su papel en el proceso de desarrollo, la industria se hizo muy vulnerable a diversos choques externos e internos. (6) No obstante, el retorno parcial al modelo mixto a raíz de la crisis de los años ochenta se reflejó en un fortalecimiento gradual de la industria: se reinició la tendencia ascendente de la productividad y las exportaciones, especialmente de estas últimas, y se produjo un importante saneamiento financiero.

El concepto de la política de enclaustramiento como causa de los problemas estructurales del país es, en la perspectiva de este análisis, impreciso, para no decir abiertamente incorrecto. Ni ha existido tal política desde hace mucho tiempo, ni los altos niveles de protección han sido un obstáculo al aumento de la productividad o de las exportaciones, cuando las condiciones macroeconómicas han sido propicias. Por otra parte, la evolución del coeficiente de importaciones no muestra, en realidad, ninguna tendencia descendente en el largo plazo (Cuadro 4)<sup>40</sup>. El de exportaciones sí tuvo una tendencia de este tipo entre los años cuarenta y setenta, pero más como resultado de problemas específicos del sector cafetero<sup>41</sup>,

38 Echavarría et al. (1983) y Syrquin (1987).

39 Las anotaciones que siguen resumen las conclusiones de varios trabajos recientes del autor (Ocampo, 1990a, 1992b y 1992c). Estos trabajos se basan, sin embargo, en una amplia literatura sobre éste y otros temas interrelacionados, que incluye Ospina Vásquez (1955), Chu (1972), Hutchenson (1973), Díaz-Alejandro (1976), Berry (1983), Ocampo y Montenegro (1984), Echavarría et al. (1983), Posada y Rhenals (1988), Chica (1988) y Echavarría (1989).

40 Conviene tener presente que el nivel de importaciones de la segunda mitad de los años veinte fue absolutamente excepcional (véase Ocampo y Montenegro, 1984). Por lo tanto, el punto de partida de la serie es anormalmente alto.

41 El envejecimiento de las plantaciones, los efectos de la violencia política en las zonas cafeteras y el agotamiento de la frontera agraria, sin que existieran, hasta mediados de los años sesenta, técnicas alternativas para intensificar el cultivo (Ocampo, 1989). Una vez superadas estas condiciones, la caficultura experimentó una virtual revolución productiva en los años setenta. Sin embargo, se hizo evidente otro obstáculo al dinamismo cafetero: el lento crecimiento del consumo mundial, que limita las posibilidades de crecimiento de un país que tiene un peso importante en la producción mundial.

que de una política de aislamiento; el coeficiente de exportaciones de la economía no cafetera experimentó, más bien, una tendencia claramente ascendente desde finales de los años cincuenta. Como constancia histórica en contra de interpretaciones simplistas sobre las relaciones entre los coeficientes de comercio exterior y el crecimiento del PIB, vale la pena apreciar, además, en los Cuadros 1 y 3, que el período de mayor reducción del coeficiente global de exportaciones fue también el período de mayor crecimiento económico del país (entre la década de los años cuarenta y mediados de los años setenta).

Lo que es particularmente importante, las tendencias de las exportaciones fueron muy favorables desde mediados de los años ochenta. En cierto sentido, Colombia estaba comenzando a superar su crisis estructural. No eran necesarias por lo tanto medidas radicales orientadas a alterar el patrón de desarrollo del país. Una política de apertura gradual y moderada ofrecía, más bien, la posibilidad de construir sobre los avances previos, sin generar los efectos desarticuladores, económica y socialmente, de políticas más radicales de reestructuración. Por lo demás, los errores en el diseño de la política macroeconómica generaron un quiebre brusco en las tendencias del tipo de cambio real, que interrumpieron temporalmente, a mediados de 1991, la bonanza exportadora, en contravía con los objetivos básicos del programa de ajuste estructural<sup>42</sup>.

Por lo demás, la evidencia que se ha acumulado sobre determinantes de la productividad en la industria manufacturera no corrobora tampoco las apreciaciones sobre este tema en el Plan de Desarrollo. En efecto, dichos análisis indican que el determinante más importante de la productividad es el propio crecimiento económico, a través de las conexiones que se conocen tradicionalmente como Ley de

Verdoorn. Esto indica que la causalidad entre estas dos variables es la opuesta a la que formula el Plan —el crecimiento genera mayores niveles de productividad y no a la inversa—. Implica también que sólo un programa de reestructuración expansionista (lo cual no coincide con la experiencia reciente de Colombia) es capaz de generar los efectos esperados sobre la productividad. Estos estudios indican, además, que no existe una relación clara entre esta última variable y los niveles de competencia externos e internos y, en cualquier caso, que los efectos de estas variables son cuantitativamente débiles en relación con aquellos asociados a la Ley de Verdoorn<sup>43</sup>. Estos resultados inciertos son, por lo demás, consistentes con principios teóricos y con la evidencia empírica disponible internacionalmente<sup>44</sup>.

Hacia el futuro, el gran problema que plantea el actual proceso de apertura es la ausencia real de incentivos para desarrollar nuevos sectores industriales. Con aranceles fijados a niveles del 10 ó 15% para bienes intermedios y de capital (donde se concentra el grueso de las candidatas a industrias incipientes), es difícil que cualquier agente privado se sienta llamado a hacerlo, con los riesgos inherentes a toda nueva actividad. De hecho, los pocos proyectos que existían en tal sentido, localizados en el sector petroquímico, se han archivado ante el doble efecto de una baja protección y de la política agresiva de desarrollo petroquímico de Venezuela, que incluye la garantía de un aporte de capital por parte del Estado y subsidios a los insumos.

La evidencia disponible a nivel internacional indica que los países de mayor éxito en su proceso de desarrollo industrial han diseñado sistemas complejos de intervención estatal para el fomento de nuevos sectores productivos<sup>45</sup>. La nueva literatura de comercio internacional

42 Ocampo (1992d). El Plan de Desarrollo resaltaba la necesidad de evitar una revaluación real (Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, 1991, Cap. VI), condición que no se ha dado en la práctica.

43 Véanse Echavarría (1990)) y Ocampo (1992c). Según lo anota este último trabajo, esta conclusión también se desprende del trabajo de Roberts (1988), pese a la interpretación opuesta por parte del Banco Mundial.

44 Véanse, respectivamente, Rodrik (1992) y Tybout (1992).

45 Véanse, entre otros, Amsden (1989), Pack and Westphall (1984) y Wade (1990).

proporciona, además, un sustento teórico para esquemas dirigidos a fomentar nuevas industrias, que en gran medida se reducen al viejo argumento en favor de la industria incipiente. Expresado en términos simples, la existencia de procesos importantes de aprendizaje, tanto internos como externos a las firmas, y la necesidad de operar inicialmente sin las externalidades típicas de una industria consolidada (la producción de insumos y servicios especializados), hace costoso y riesgoso el desarrollo de nuevas actividades. La generación de estas externalidades se resuelve en gran medida mediante la ejecución conjunta de una serie de proyectos, y es, por lo tanto, en esencia, un problema de coordinación de decisiones de inversión, un tema que la literatura económica reconoce ampliamente como una falla del mercado. El problema se agrava, además, cuando el mercado de capitales es imperfecto y las inversiones son cuantiosas. No obstante, la existencia de un mercado de capitales aceptablemente desarrollado no resuelve, por sí mismo, el problema.

Según hemos visto, Colombia nunca tuvo una política industrial muy activa. No sería, por lo tanto, el momento de hacerlo. No obstante, algunas mínimas labores en este frente son necesarias. En el pasado, la protección y el aporte esporádico de recursos de riesgo de entidades públicas (el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y Ecopetrol en el sector petroquímico) resolvieron muchos de estos problemas de coordinación y dieron origen a sectores que hoy en día se reconocen ampliamente como competitivos. El mantenimiento de ambos, sobre una base estrictamente temporal, puede, así, jugar un papel importante hacia el futuro. Debe estar combinada, además, con una labor más activa del Estado, en asocio con el sector privado, en la generación y difusión de información relevante para las decisiones de inversión, en la coordinación de dichas decisiones, particularmente si involucran participación pública, en la organización de los mercados (información, fomento de nuevas redes comerciales y de intermediarios y servicios especializados), y en la asignación de recursos para desarrollo tecnológico. La definición de

prioridades sectoriales para la asignación de recursos en éstas y muchas otras áreas de acción gubernamental (las negociaciones internacionales, por ejemplo) es, en cierto sentido, inescapable y es mejor si se enfrenta de manera explícita en vez de ocultarla tras la retórica de la neutralidad de incentivos.

### **3. Reformas estructurales y estabilidad macroeconómica**

Según lo anotamos en una sección anterior, la tradición de estabilidad macroeconómica de Colombia ha tenido como presupuesto básico una firme tradición gradualista en materia de política económica. Lo que a veces no se entiende con precisión es que el gradualismo sólo ha sido posible gracias a un complejo—incluso engorroso—sistema de intervención en los asuntos macroeconómicos. Como las principales fuentes de inestabilidad han estado asociadas al sector externo, la intervención en el mercado cafetero y en las operaciones de divisas han sido el eje de este sistema de intervención. El Fondo Nacional del Café, el control de cambios e importaciones (que, en el primer caso, ha existido de una u otra forma desde 1931) y el sistema de incentivos directos a las exportaciones no tradicionales, han sido las instituciones típicas en tal sentido. El exitoso manejo estabilizador que ha demostrado el país a partir de 1983 no hubiera sido posible sin la conjunción de un manejo de instrumentos ortodoxos—el control fiscal y la devaluación—y todo este aparato regulador. De hecho, el sistema de devaluación gradual no anunciada, que el país ha mantenido en forma continua por cerca de un cuarto de siglo, no hubiera podido mantenerse sin el uso complementario de una política de devaluación que seguía las señales de mercado, pero tampoco en ausencia de estas formas de intervención directa.

En esta materia, es quizás útil citar en extenso el estudio más importante realizado sobre el control de cambios colombiano:

La conclusión principal de este ensayo es que, incluso sin necesidad de considerar posibles

efectos de expectativas volátiles, como las que parecen haber influido en la inestabilidad cambiaria de los países desarrollados, en Colombia existen fuentes externas de perturbación suficientes para generar una gran inestabilidad cambiaria bajo un sistema de cambio flotante, y que en estas condiciones una política de estabilización limitada al manejo de reservas por parte del Banco de la República estaría expuesta al riesgo de dar a los especuladores el beneficio de una apuesta segura contra la política de estabilización. En consecuencia, a menos que se esté dispuesto a tolerar las muy amplias fluctuaciones cambiarias que se presentarían bajo un sistema de cambio flotante, los controles cambiarios directos son el costo a pagar para garantizar la viabilidad de la política de estabilización cambiaria<sup>46</sup>.

Participe en parte de estas conclusiones, la administración Gaviria promovió en 1990 una reforma del régimen cambiario orientada fundamentalmente a permitir una mayor participación del sistema financiero en el mercado de divisas y a hacer flexible el tipo de cambio. Resistió, sin embargo, las presiones en pro del desmantelamiento del control de cambios que, por lo demás, han sido una característica de los períodos de abundancia de divisas. No obstante, las autoridades han sido más bien reacias a emplear los mecanismos de control que sobrevivieron (v.gr., el establecimiento de plazos máximos de giro para importaciones, de normas diferenciales para el tratamiento de diversos ingresos de divisas, con sus consecuentes diferenciales cambiarios) aunque, en virtud de la difícil coyuntura de 1991, terminaron utilizándolos de una u otra forma.

Por el contrario, el gobierno promovió la eliminación del control de cambios para las transacciones de servicios —bajo el supuesto de que eran totalmente inoperantes—, y el desmantelamiento de los controles a las importaciones. Como los flujos de capital de corto plazo se han filtrado tradicionalmente en el control de cambios colombiano a través de las cuentas de servicios, la primera de dichas medidas facilitó enormemente la movilidad de dichos capitales.

En ambos casos, los controles se mantuvieron, pero sólo como mecanismos de emergencia: la nueva ley cambiaria establece que los controles a las transacciones de servicios se restablecerán cuando las reservas sean inferiores a tres meses de importaciones y la de comercio exterior mantuvo todo el sistema de licencias como mecanismo de emergencia. Estas medidas son inoperantes, por dos razones diferentes: porque la expectativa de restablecimiento de los controles fomentará por sí sola expectativas desestabilizadoras, y porque la experiencia internacional y la colombiana de comienzos de los años ochenta indica que mecanismos relativamente eficientes de control no se improvisan en situaciones de emergencia. En cierto sentido, la posibilidad de usarlos en tales situaciones requiere que se mantengan, no hibernando, como lo establecen las nuevas normas colombianas, sino con algún grado de operatividad, aunque sea meramente formal.

El costo de estas reformas será, por lo tanto, una mayor inestabilidad macroeconómica. Como lo refleja la experiencia de 1991 y 1992, las autoridades económicas han perdido grados de libertad en el manejo del corto plazo. En particular, han perdido la mayor parte del control sobre la oferta monetaria. Durante los dos últimos años y hacia el futuro, el manejo macroeconómico ha pasado, por lo tanto, a depender, mucho más que en el pasado, de las políticas cambiaria y fiscal. Esto implica que el país experimentará unas fluctuaciones mucho más agudas del tipo de cambio real y de la demanda agregada interna de lo que ha sido típico en el pasado<sup>47</sup>.

### III. EQUIDAD

#### 1. La evolución de los indicadores sociales en Colombia

La evidencia disponible sobre evolución de los indicadores sociales en Colombia se resume en los Cuadros 5 a 8. Esta información indica que

46 Fernández (1987), p. 337.

47 Para un desarrollo más extenso de este tema, véase Lora (1991a).



a partir de los años cincuenta —antes en el caso de unos pocos indicadores— han venido mejorando las condiciones promedio de vivienda, educación y salud. Este proceso se dio también, aunque mucho más tarde, en los indicadores de distribución del ingreso y pobreza. El proceso no ha sido, sin embargo, homogéneo a lo largo del tiempo o del territorio nacional<sup>48</sup>.

**CUADRO No. 5**  
**PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACION Y SALUD, 1951-1985**

	1951	1964 <sup>1</sup>	1973 <sup>2</sup>	1985 <sup>3</sup>
<b>Educación (% de la población con 15 años o más)</b>				
Ninguna	41.9	27.1	20.8	12.4
Primaria	48.6	58.6	54.5	48.8
Secundaria	8.8	13.2	21.9	32.7
Universitaria	0.7	1.1	2.6	6.1
<b>Tasas de analfabetismo (% de población con 10 años o más)</b>				
Urbana	21.3	14.4	9.9	7.2
Rural	50.5	40.6	31.3	23.4
Total	38.5	26.6	17.7	12.2
<b>Expectativa de vida al nacer (años)</b>				
Urbana	n.d.	59.4	60.9	63.8
Rural	n.d.	56.0	56.5	58.3
Total	48.7	58.6	59.8	62.1
<b>Mortalidad infantil (tasa por mil)</b>				
Urbana	n.d.	76.4	68.5	53.5
Rural	n.d.	95.3	91.6	81.0
Total	n.d.	81.0	74.1	60.9

1 1966 para expectativa de vida y mortalidad infantil.

2 1971 para expectativa de vida y mortalidad infantil.

3 1981 para expectativa de vida y mortalidad infantil.

Fuente: Censos de población. Expectativa de vida y mortalidad infantil: 1951 según Vivas (1987); otros años según Flores et al. (1987).

La mejoría más temprana fue aquella que experimentaron los indicadores de educación,

salud y vivienda. En todos estos casos, sin embargo, se mantuvieron diferencias notorias entre las condiciones de vida de las zonas urbanas y rurales del país (Cuadros 5 y 6). Por su parte, los indicadores de distribución del ingreso se deterioraron entre los años treinta y sesenta. Existen discrepancias importantes entre distintos autores en torno a la magnitud de dicho deterioro, la cual, en cualquier caso, no se puede determinar con precisión con base en las fuentes estadísticas disponibles. En los años setenta hubo una mejoría en los indicadores distributivos; dicha mejoría es mucho más notoria, sin embargo, en aquellos relativos a la distribución del ingreso entre receptores individuales que en la de ingresos familiares, lo cual reduce su significado real. Por otra parte, de acuerdo con algunos estudios, la mejoría pudo haberse iniciado antes de la década de los años setenta y, especialmente, haberse extendido hasta comienzos de los años ochenta. En cualquier caso, durante la década pasada, tomada como un todo, la distribución del ingreso no mejoró y, antes bien, a partir de 1983 parecen haberse revertido parcialmente las tendencias favorables que se habían experimentado en la década anterior (Cuadro 7).

Las tendencias son consistentes con aquellas que señalan los indicadores de pobreza (Cuadro 8). Los estudios existentes indican que hubo muy poca mejoría en dichos indicadores hasta los años sesenta e incluso que los sectores más pobres experimentaron un deterioro de sus ingresos familiares per cápita como consecuencia de las crecientes tasas de dependencia demográfica. En los años setenta y, especialmente en la segunda mitad de la década, la pobreza se redujo sensiblemente en Colombia. La mejoría en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas se mantuvo en la década de los años ochenta, pero se hizo cada vez más lenta. Por el contrario, la tendencia favorable de los indicadores relativos a la proporción población debajo de la línea de pobre-

48 Para un análisis más extenso de los temas que siguen, véanse Carrizosa (1984 y 1987), Carrizosa y Urdinola (1988), Londoño (1989 y 1990), Misión PREALC-OIT (1990), Reyes (1987), Sarmiento (1992), Urrutia (1984 y 1990) y Urrutia y Berry (1984). El Plan de Desarrollo contiene también importantes consideraciones sobre estos temas (Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, 1991, Cap. III).



za se detuvo. Estos resultados son, además, consistentes con los estudios sobre nutrición, que muestran una mejoría importante de los indicadores correspondientes en los años setenta, seguidos por un deterioro en la primera mitad de la década pasada; no hay información disponible para períodos posteriores<sup>49</sup>.

De acuerdo con los estudios existentes, la mejoría que experimentaron los indicadores de distribución de ingreso y pobreza en los años setenta puede atribuirse a la confluencia de tres factores favorables. En primer término, al agotamiento de los grandes excedentes de mano de obra rural, como producto de las fuertes migraciones internas características de las décadas precedentes, del crecimiento dinámico de la economía del país y del desempeño relativamente favorable de la agricultura en dicho proceso. En segundo lugar, es atribuible también a la mejor distribución de las oportunidades educativas, gracias a los esfuerzos en materia de gasto social realizados a partir de la década de los años cincuenta y, especialmente, del Frente Nacional. Durante la década de los años setenta, se

experimentó, en efecto, una reducción significativa en los diferenciales de ingresos de trabajadores con distintos niveles educativos, que en gran medida puede atribuirse al aumento en la oferta relativa de mano de obra con mayores grados de calificación en un contexto de alta demanda de fuerza de trabajo<sup>50</sup>. Por último, durante esa misma década se aceleró la transición demográfica y, como producto de ello, se redujeron considerablemente las tasas de dependencia y se facilitó la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo. Ambos procesos redundaron en una mejoría de los ingresos per cápita de los hogares, especialmente de los más pobres, para los cuales las tasas de dependencia son más elevadas.

Esta mejoría tardía y su posterior estancamiento en los años ochenta parecen indicar que para que se produzca la primera se requieren dos condiciones diferentes: esfuerzos de largo plazo por parte del Estado en política social, y un contexto macroeconómico favorable. En cualquier caso, conviene resaltar que los esfuerzos realizados por el Estado colombiano

**CUADRO No. 6**  
**COLOMBIA: CALIDAD DE LA VIVIENDA, 1951-1985**

	CENSO 1951			CENSO 1964			CENSO 1973			CENSO 1985		
	Cabe-cera	Resto	Total	Cabe-cera	Resto	Total	Cabe-cera	Resto	Total	Cabe-cera	Resto	Total
A. Características de la construcción												
Piso de tierra	25.0	66.7	52.7	16.1	57.1	38.6	21.9	51.1	33.7	6.7	40.8	17.1
Paredes de material precario	75.3	97.9	90.3	29.1	69.9	51.5	19.3	60.6	36.0	12.0	52.5	24.4
B. Vivienda por disponibilidad de servicios												
Acueducto	66.9	7.4	28.8	65.8	13.3	38.7	86.9	27.6	62.7	89.8	28.0	69.7
Energía	64.3	4.2	25.8	65.4	5.6	34.5	87.0	15.0	57.6	95.0	40.8	78.2
Sanitario	70.2	11.3	32.4	69.1	14.1	40.7	91.6	25.0	68.1	93.6	39.5	77.0
Alcantarillado							72.2	8.1	46.1	80.7	11.9	59.2
C. Población en viviendas con hacinamiento crítico (Más de tres personas por cuarto)				29.9	47.1	38.8	26.7	46.4	34.2	16.1	26.4	19.4

Fuente: Urrutia (1990).

49 Uribe (1987) y Córdoba y Uribe (1990)

50 Misión de Empleo (1986), Cap. 3.

en el frente social a través de las últimas décadas, si se miden como proporción del PIB, han sido inferiores al promedio latinoamericano o del conjunto de países en desarrollo. Este hecho es, ante todo, un reflejo del tamaño relativamente pequeño del gasto público en Colombia, ya que la participación del gasto social en el conjunto del gasto público es un poco más alta que el promedio de la región o de los países en desarrollo, indicando así que las erogaciones en otras áreas de acción del Estado son aún más bajas en términos relativos (este es, por ejemplo, el caso del gasto militar, lo cual es sorprendente en un país con la tradición de violencia de Colombia)<sup>51</sup>.

En cualquier caso, la desaceleración del crecimiento en los años ochenta no sólo afectó directamente la evolución de los indicadores sociales, a través de la interrupción de la tendencia ascendente de ingresos de la población trabajadora, sino también indirectamente, como resultado de la menor disponibilidad de recursos públicos para llevar a cabo programas ambiciosos en este frente acordes con la filosofía que inspiró los planes de desarrollo de las últimas administraciones. Desde mediados de la década, el gasto público muestra, en efecto, una tendencia descendente como proporción del PIB, que se ha reflejado, por lo demás, en un deterioro de la calidad de algunos servicios sociales<sup>52</sup>. La recuperación económica que se experimentó a partir de 1986 no ha tenido, por lo tanto, efectos favorables sobre los indicadores sociales o el gasto público correspondiente. Ello puede ser el reflejo de los efectos desfavorables que tienen algunos ajustes estructurales que ha venido experimentando la economía colombiana (alteración de precios relativos para facilitar la apertura, saneamiento de las empresas industriales, saneamiento estructural de las finanzas públicas, etc.). La evidencia que se presenta más adelante indica, en efecto, que, al menos en el caso colombiano, dichos

ajustes tienen efectos desfavorables sobre los indicadores sociales.

En cualquier caso, es evidente que, pese a la mejoría que han experimentado en las últimas décadas, todos los indicadores sociales siguen siendo insatisfactorios en Colombia. Las desigualdades sociales y los niveles de pobreza que perduran son irritantes y son, sin duda, una de las causas de la violencia. Sobre este último proceso inciden, sin embargo, muchos factores, según vimos en una sección anterior de este trabajo. Tal vez la forma más clara de entender la interacción entre los distintos factores que inciden sobre este proceso es postular que, aunque la inequidad social no siempre se refleja en altos niveles de violencia —como lo atestiguan la experiencia de otros países y aun de regiones de Colombia—, se torna en un multiplicador importante cuando se conjuga con otros factores. Los casos de los sicarios del narcotráfico y de las zonas de frontera agraria, a las cuales hemos aludido en una sección anterior, ilustran claramente esta interacción. Esto ha sido reconocido explícitamente por las tres últimas administraciones. Así, por ejemplo, la constatación de que el aislamiento casi total del proceso de desarrollo a que han sido sujetas amplias zonas rurales del país ha contribuido a la acción guerrillera y, en algunos casos, del narcotráfico, condujo al lanzamiento, por parte de la administración Betancur, del Plan Nacional de Rehabilitación, que ha constituido el eje de la acción estatal en estas zonas desde mediados de los años ochenta<sup>53</sup>.

## 2. La orientación de la política social

El actual Plan de Desarrollo sigue la tradición de la mayor parte de las últimas administraciones de colocar la política social en el centro de atención de la acción estatal. Este énfasis

51 Véanse, al respecto, Aguilar (1986) y PNUD (1991), Cap. 3. Las comparaciones del primero de estos estudios se refiere a comienzos de la década de los años ochenta. Con la disminución que ha experimentado la participación del gasto social en el gasto público total (*Coyuntura Social*, No. 6, junio de 1992, pp. 13-18), la conclusión puede ser diferente en la actualidad.

52 Véanse, al respecto, los sucesivos análisis del gasto público y de diversos indicadores sociales incluidos en la revista *Coyuntura Social*.

53 Véase, al respecto, Tirado de Montenegro (1990).

**CUADRO No. 7**  
**DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA, 1934-1991**

	Deciles				Coeficiente de Gini
	1 a 5 (50% más pobre)	6 a 8 (Sectores medios)	9 (Medio alto)	10 (alto)	
<b>I Nacional-receptores individuales</b>					
<b>A. Urrutia-Berry</b>					
1934-36	16.2%	23.0%	12.6%	48.2%	0.55
1954 <sup>1</sup>	13.9	21.2	13.8	51.2	0.60
1964	13.2	23.7	15.2	47.9	0.57
1972	14.5	23.0	13.5	49.0	0.58
<b>B. Londoño</b>					
1938	20.0	28.8	16.3	34.9	0.45
1951	16.7	24.7	15.1	43.5	0.53
1964	14.8	24.2	15.5	45.5	0.55
1971	16.1	25.8	16.2	42.0	0.53
1978	18.6	27.8	16.0	37.6	0.48
1988	18.9	28.2	15.9	37.1	0.48
<b>II Sector urbano-receptores individuales (varios autores)</b>					
<b>A. Excluyendo agricultores residentes en las ciudades</b>					
1964 <sup>1</sup>	19.0	26.0	14.5	40.5	0.48
1971 <sup>2</sup>	13.5	26.0	17.0	43.0	0.54
<b>B. Incluidos todos los residentes urbanos</b>					
1970 <sup>1</sup>	15.9	25.8	14.8	43.4	0.52
1976	16.9	25.5	15.5	42.1	0.51
1978	19.0	25.8	15.2	40.0	0.48
1980	21.2	26.5	15.2	37.1	0.45
1983	21.6	27.4	15.8	35.3	0.43
1985	21.8	26.50	15.3	36.4	0.45
<b>III. Sector urbano-hogares</b>					
1967-68	19.3	26.3	16.0	38.0	0.47
1971	18.0	27.7	17.0	37.2	0.49
1972	16.3	26.3	16.9	40.5	0.52
1974	18.9	26.8	16.6	37.7	0.48
1976	16.9	27.4	17.1	38.6	0.50
1978	17.9	27.5	16.7	38.0	0.48
1980	18.9	28.5	17.2	35.4	0.46
1983	18.9	28.7	16.9	35.4	0.46
1985	18.6	28.2	17.1	36.1	0.47
1988	17.7	26.6	55.7		0.49
1991	17.6	27.7	54.7		0.48

1 Rango bajo de los estimados por los autores.

2 No incluye un ajuste por ingresos en especie del servicio doméstico.

Fuentes: I.A y II.A - Urrutia y Berry (1975) y Urrutia (1984)

I.B. - Londoño (1990a)

II.B y III - 1967-68 - Prieto (1971); 1970 a 1972 - DANE; 1974 - Selowsky (1979); 1976 a 1985 - Reyes (1987); 1988 y 1991 - Sarmiento (1992).

es también coherente con aquél que otorga la Constitución de 1991 a los derechos sociales. El enfoque de capital humano que sirve de marco al nuevo Plan tiene, por otra parte, la virtud de resaltar el carácter de inversión que tiene el gasto social, un hecho, que, aunque no enteramente ajeno a las concepciones de las administraciones anteriores, resulta novedoso. Tal vez la virtud fundamental de este enfoque es que destaca el hecho de que los objetivos sociales y el crecimiento económico son complementarios. Según lo hemos anotado, no agota sin embargo todos los aspectos de la política social y capta, por lo tanto, en forma insuficiente el espíritu de la nueva Constitución. Esta última se inclina más bien al viejo principio según el cual la satisfacción de necesidades básicas de la población y la equidad son meritorios, deseables en sí mismos, independientemente de sus efectos sobre el crecimiento económico. Es decir, no son instrumentos para el logro del objetivo del crecimiento económico —como lo implica el concepto de capital humano— sino objetivos en sí mismos.

Según vimos en la sección anterior, el mejoramiento o deterioro de las condiciones de vida de la población es el resultado conjunto de la gestión macroeconómica, tanto coyuntural como estructural, y de los esfuerzos en el frente del gasto social. A lo largo de la última década, la literatura económica internacional ha otorgado un peso cada vez mayor al primero de dichos determinantes. Esta dimensión macroeconómica se encuentra desarrollada sólo en forma escueta en el actual Plan de Desarrollo. El análisis de los efectos de los programas de reestructuración sobre la situación social se limita en el Plan a consideraciones sobre la evolución previsible de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas<sup>54</sup>. Como estos últimos tienen una tendencia a la mejoría mucho más inercial que los indicadores de pobreza medida a través de ingresos (véase al respecto el Cuadro 8), este enfoque resulta ciertamente incompleto.

El principal estudio realizado sobre este tema llega a conclusiones bastante pesimistas sobre los efectos sociales de los actuales programas de reestructuración<sup>55</sup>. Este trabajo indica que tanto los programas de reestructuración del sector público como de apertura —si, en este último caso, se compensan, como se ha venido haciendo, los menores recaudos arancelarios con aumentos del IVA— tienen efectos adversos sobre los principales indicadores sociales. Debido al peso que tiene la mano de obra calificada en el empleo gubernamental, los efectos del programa de reestructuración del sector público son mayores en los deciles más altos de la distribución del ingreso. La apertura a las importaciones tiene, por el contrario, efectos desfavorables sobre los ingresos de casi todos los sectores sociales, con un impacto distributivo ligeramente regresivo. En palabras de los autores:

El resultado de largo plazo es, así, una economía más competitiva internacionalmente, con un sector externo más fuerte, menos sujeta a presiones inflacionarias y sin desequilibrios fiscales; pero con unos niveles de ingreso real reducidos, especialmente entre los estratos más pobres de la ciudad, un deterioro de los indicadores sociales y una menor productividad laboral<sup>56</sup>.

Este estudio concluye, además, que una política agresiva de gasto social tiene un impacto favorable sobre la actividad económica y los niveles de productividad. No obstante, si los programas sociales respectivos se financian con aumentos en los impuestos —sin lo cual no serían, por lo demás, sostenibles—, dichos efectos sólo se percibirán en el largo plazo. Así las cosas es inadecuada como mecanismo para compensar los efectos adversos que tendrán los programas de reestructuración durante los primeros años. El Plan de Desarrollo comparte implícitamente esta conclusión, ya que señala que los efectos esperados de las inversiones en capital humano sólo tendrán un efecto significativo sobre la actividad económica en el segundo lustro de la década de los años noventa.

54 Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

55 Lora y Ramírez (1991). Véase también Perry et al. (1992).

56 Lora y Ramírez (1991), p. 83.

**CUADRO No. 8**  
**INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DE**  
**LA POBREZA EN COLOMBIA, 1950-1990**

I Carrizosa-Índices 1950-86 (1972-74=100)	Consumo per cápita de alimentos	Salario real, trabajador no calificado, ajustado por número de miembros del hogar	
		Urbano	Rural
1950-52	107.5	79.5	89.6
1963-65	102.2	97.5	91.0
1969-71	101.4	99.1	84.2
1972-74	100.0	100.0	100.0
1977-79	114.6	122.5	146.1
1984-86	121.7 <sup>1</sup>	157.4	148.2

  

II Carrizosa, porcentaje de ocupados pobres, 1964-84	Cuatro grandes ciudades	Tres ciudades intermedias	Sector Urbano
	%	%	%
1964			35.2
1967	23.6		
1970			35.8
1973	45.5	52.7	48.3
1977	45.2	50.5	
1978	34.0	40.9	
1981	29.9	39.7	
1984	20.6	34.6	

  

II Sarmiento, 1972-1990			
A. Población con necesidades básicas insatisfechas	Cabeceras Municipales	Rural	Total
	%	%	%
1972	61.1	89.2	72.5
1980	43.4	79.0	55.4
1986	30.8	71.3	42.9
1988	27.7	68.7	39.4
1990	25.0	66.0	36.3
B. Población bajo la línea de pobreza			
1972	42.4	86.0	60.0
1980	39.7	72.9	50.9
1986	40.2	69.3	48.9
1988	44.0	68.2	50.9
1990	42.0	67.0	48.9

1 1982-1984

**Fuente:** I. Carrizosa (1987) y Carrizosa y Urdinola (1988)  
 II. Carrizosa (1984)  
 III. Sarmiento (1992)

Respondiendo a las deficiencias que han manifestado los instrumentos tradicionales de acción del Estado en esta área, y a tendencias en boga a nivel internacional, el nuevo Plan de Desarrollo formula tres principios básicos para el diseño de la política social. El primero de ellos es la focalización del gasto hacia los sectores de menores ingresos. El segundo es la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios. El tercero es el diseño de un esquema administrativo más adecuado para la ejecución de la política social, básicamente a través de la delegación de muchas funciones de prestación de servicios en el sector privado y, para aquellas que permanezcan en manos del sector público, en entidades regionales o locales. En el límite, es evidente que el deseo de la actual administración sería aproximarse hacia un sistema en el cual la prestación de los servicios fuese básicamente privada y la función del Estado fuese distribuir subsidios de demanda a los sectores de menores ingresos. Esta es también la intención implícita en el proyecto de Ley sobre servicios públicos, en sustitución al esquema actual de prestación pública de los servicios y un régimen tarifario redistributivo<sup>57</sup>.

Estos principios apuntan a la solución de problemas reales. Más aún, ellos han venido introduciéndose gradualmente en el diseño de la política social en los últimos años. La focalización ha sido, por ejemplo, la esencia del Plan Nacional de Rehabilitación, de los programas de atención preescolar lanzados por la administración Barco y del nuevo programa de vivienda de la administración Gaviria. La reorientación hacia subsidios de demanda ha tenido su expresión más acabada en el nuevo programa de vivienda, pero también fue la esencia de la reforma al sistema nacional de salud en 1988, aunque en este último caso ha tenido pocas implicaciones prácticas. Por otra parte, la prestación de servicios sociales —aun a diferencia de los servicios públicos domiciliarios— no ha sido ni mucho menos privilegio del sector público en Colombia. El sector pri-



vado tiene una alta participación, mayoritaria en algunos casos, en la educación secundaria, universitaria, en la prestación de servicios de salud (incluyendo aquellos asociados a la seguridad social, a través de las Cajas de Compensación Familiar), e incluso ha sido líder en la prestación de nuevos servicios (los programas de microempresas y algunos programas de construcción de vivienda en zonas populares, por ejemplo). La prestación de muchos servicios públicos y sociales ha estado formal o informalmente en manos de las regiones y las localidades, aunque sin dos requisitos esenciales en muchos casos: responsabilidad fiscal y control democrático.

La aplicación plena de estos principios presenta, sin embargo, obstáculos importantes, tanto de carácter práctico como conceptual, que obligan a un gran pragmatismo en su aplicación. De hecho, la propia administración Gaviria ha optado implícitamente por esta línea intermedia. En efecto, el propio Plan de Desarrollo la presenta sólo como objetivo de largo plazo y concentra casi todas las acciones concretas en la mejora del sistema público de prestación de servicios.

El modelo de subsidios de demanda focalizados tiene dos problemas diferentes. En primer término, supone la existencia de una oferta privada adecuada en cantidad y calidad. Este supuesto no se cumple en la mayoría de los casos en cuestión y no sólo en razón de barreras a la entrada, que en el caso de los servicios sociales no existen en Colombia. El segundo es el costo potencial de la ejecución de algunos programas de subsidio focalizado. Es casi surrealista pensar, por ejemplo, en un sistema de distribución de subsidios directos para el pago de servicios agua, luz y teléfono como sustituto del actual sistema de tarifas diferenciales por estrato social. No es, por ello, sorprendente, que en la práctica el principio de focalización se aplique a través de la escogencia del tipo de programas a financiar, acudiendo más bien a indicadores indirectos sobre su incidencia distributiva<sup>58</sup>. Este es el enfoque

que utilizan el Plan de Desarrollo y el proyecto de Ley de servicios públicos domiciliarios, al hacer énfasis sobre programas tales como la universalización de la educación primaria, la atención primaria en salud, algunos programas de nutrición —todos ellos realizados a través de entidades esencialmente públicas—, en la ampliación de la cobertura de servicios públicos o la mejora en los sistemas de estratificación para el cobro de tarifas de servicios públicos domiciliarios.

La participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta —al menos la oferta de calidad— hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público a los de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social. No en vano las democracias europeas (y parcialmente la norteamericana) optaron por un sistema público generalizado de educación y salud. En el caso de Estados Unidos, los programas de integración racial obligaron incluso a las escuelas y colegios públicos en zonas de población blanca a recibir forzosamente estudiantes de color. ¡Sería interesante saber cómo reaccionaría la clase alta colombiana si el Estado, para evitar los efectos estratificantes de un sistema mixto de educación, comenzara a interferir en la política de admisiones de los colegios elitistas de las principales ciudades del país!

El segundo problema, íntimamente relacionado con el anterior, es la dificultad del Estado

58 Selowsky (1979) presenta al respecto cálculos de la incidencia de distintos tipos de gasto por estratos de la distribución del ingreso.

para controlar la calidad de los servicios, particularmente aquellos prestados por el sector privado. El Plan de Desarrollo lo reconoce explícitamente en relación con la educación universitaria y propone eliminar las funciones que ha venido ejerciendo teóricamente el IC-FES en tal sentido. A través de los sistemas de selección de profesionales, el Estado tiene, sin embargo, alguna capacidad para regular la calidad de los servicios que ofrece. Esto es lo que indican los resultados de las pruebas del IC-FES para bachilleres: aunque dichos resultados son, en promedio, superiores para los colegios privados, la varianza de la calidad de los resultados de los estudiantes de dichos planteles es también mayor; lo que es más importante, la superioridad de los colegios privados no es válida si se ajusta por sector socioeconómico, ya que los estudiantes de los colegios piratas a los cuales acceden los estratos medios y bajos de la población tienen resultados más pobres que los estudiantes de colegios públicos que pertenecen a los mismos estratos; por último, la mejor calidad de los colegios privados elitistas sólo se obtiene a costos que son tres o cuatro veces superiores a los de los colegios públicos<sup>59</sup>.

Existen otras fallas del mercado en el caso de los servicios sociales y otros problemas asociados a principios de carácter político que deben tenerse en cuenta en su diseño. Entre los primeros, conviene resaltar que en esta actividad abundan los monopolios naturales, problemas de información, incentivos erróneos que podrían generar los subsidios de demanda, y costos que son difíciles de recuperar en razón de las externalidades, del carácter público de los bienes o de otras razones. Los costos y tiempos de transporte hacen, por ejemplo, que aun en las ciudades grandes, las alternativas de estudio o servicios de salud sean limitadas para personas de bajos ingresos. Un sistema generalizado de segu-

ros privados de salud, como el que formula como deseable el Plan, genera incentivos tan o más inadecuados como un sistema público de prestación de dichos servicios<sup>60</sup>. Por otra parte, no es extraño, por las dificultades para recuperar costos, que pocas universidades privadas tengan hoy en día buenos programas de ciencias básicas o de historia. Por último, uno de los principios políticos básicos que debe incorporarse en el diseño de los servicios sociales es el de solidaridad. Tal vez el problema más importante de un sistema puramente privado de seguridad social, como el chileno, es precisamente la ausencia de este principio; por ello, y por razones fiscales, la propuesta preliminar del gobierno en este frente fue un régimen mixto, en el cual el subsistema público garantizaría una pensión mínima a todos los cotizantes al sistema<sup>61</sup>. Este principio, aunque no desapareció fue modificado sustancialmente en el proyecto de ley sobre la materia.

En cierto sentido, Colombia está casada con un sistema mixto de prestación de servicios sociales. Ello no debe ser visto con recelo, ya que este sistema tiene muchas virtudes, y por ello debe extenderse a los servicios públicos domiciliarios. Un régimen de este tipo permite corregir mucho mejor las múltiples fallas del mercado que son intrínsecas a un sistema puramente privado, sin eliminar la competencia para el sector público. Dentro de un sistema de esta naturaleza, es conveniente introducir con gradualidad y pragmatismo los principios que formula el nuevo Plan de Desarrollo. La ampliación de la esfera privada en algunos de estos casos puede ser deseable, pero requiere de múltiples correctivos, los más importantes de los cuales son evitar la tendencia a la segregación social que implica el sistema y garantizar una oferta de servicios privados de calidad para los sectores de menores ingresos. Esto último sólo es posible con un desarrollo de un fuerte sector solidario, a lo cual

59 Coyuntura Social, No. 2, mayo de 1990, pp. 57-61, y Zuleta et al. (1992), Cap. VI.

60 Como lo señala Urrutia (1992), los incentivos erróneos son de dos tipos: por parte de los pacientes, a sobreutilizar los servicios, y por parte de los proveedores (médicos u hospitales) a recomendar tratamientos relativamente costosos. Este mismo autor señala que, por razones no enteramente ajenas a estos argumentos, pero también por economías de escala, no es claro que la privatización de la salud reduzca costos (Urrutia, 1991).

61 Posada de la Peña (1991).

deben, por lo tanto, enfocarse las energías correspondientes. Pero, ante todo, la posibilidad de ampliar la esfera de acción privada no deben distraer la atención del Estado de lo que, en esencia, continuarán siendo sus grandes tareas: mejorar el subsistema público de prestación de servicios, que por necesidad seguirá siendo grande, y desarrollar sistemas adecuados de regulación, tanto para las entidades del sector privado como del público.

#### IV. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

##### 1. Propiedad y control social

La esencia del proceso político colombiano en los últimos años ha sido la búsqueda de una renovación política que refuerce la democracia participativa y el pluralismo. La economía juega un papel trascendental en este proceso, en dos dimensiones diferentes. La primera de ellas está relacionada con el problema de la propiedad. La segunda es la participación de distintos sectores de la población en las decisiones económicas fundamentales. No existe ningún campo de la economía donde existan tantas diferencias entre las escuelas de pensamiento como en el primero de los temas mencionados. La discusión gira en torno a dos controversias diferentes: la relación entre propiedad y democracia, y aquella relativa a propiedad y asignación de recursos productivos.

La primera de estas controversias ha girado históricamente en torno a dos posiciones antagónicas. La primera establece categóricamente que la democracia y la propiedad privada son indisolubles. La segunda formula que las economías de mercado tienden a generar una fuerte concentración de la propiedad. Que esto último ha sido cierto en Colombia lo demues-

tran hasta la saciedad estudios realizados por personas de muy diferente raigambre ideológica<sup>62</sup>. El gran problema de ello es que desvirtúa la asociación entre propiedad privada y democracia, ya que el poder económico tiene al menos audiencia preferencial en el sistema político y puede extender su control hacia otras formas de poder típicas de la sociedad contemporánea (los medios masivos de comunicación, en particular). La experiencia del comunismo ha dejado en claro hasta la saciedad la validez del primero de estos principios, pero también curiosamente del segundo, ya que ha sido precisamente dicho sistema —y no el capitalista— el que ha llevado hasta el límite la concentración de la propiedad.

Mientras esta controversia ha sido el eje de las controversias entre las grandes ideologías políticas, la segunda ha sido más desarrollada en la literatura propiamente económica. La teoría del bienestar ha desarrollado una extensa lista de fallas del mercado: la incapacidad de un sistema puro de mercado de asignar eficientemente los recursos productivos cuando existen bienes meritorios o públicos, externalidades positivas o negativas, economías de escala y monopolios naturales, rigideces de precios, etc. Por el contrario, la literatura sobre derechos de propiedad y la llamada nueva economía política ha desarrollado un no menos extenso catálogo de fallas del gobierno: la tendencia de un sistema con mucha intervención gubernamental a asignar demasiados recursos a tratar de obtener favores del Estado en vez de destinarlos a fines productivos, la corrupción a la cual da lugar el sistema, la información inadecuada con base en la cual se toman las decisiones del gobierno, los incentivos inadecuados a mantener altos niveles de eficiencia cuando no existe propiedad privada<sup>63</sup>, etcétera.

62 Véanse, por ejemplo, Silva (1977), Superintendencia de Sociedades (1978), Hommes (1982), Lorente et al. (1985) y Misas (1989). Estos estudios indican que, mientras puede haber una tendencia moderada a la desconcentración de la propiedad de la tierra, lo contrario acontece en relación con el capital.

63 Las razones son múltiples y están adecuadamente catalogadas en Urrutia (1991): la ausencia de incentivos fuertes a reducir costos, el carácter difuso de los objetivos de las empresas públicas y la consecuente dificultad de seguir su comportamiento, la falta de información de quienes ejercen dicho seguimiento, la ausencia del fuerte incentivo que genera al buen desempeño económico la probabilidad de quiebra, el exceso de interferencia política en su funcionamiento y la mayor capacidad para obtener favores del gobierno.

Tal vez es una gran virtud que no exista una solución única a ninguna de estas controversias, ya que esto es precisamente lo que hace posible el pluralismo político y, por ende, la democracia. Un corolario importante de ello es que las soluciones extremas pueden ser las menos deseables: tanto aquellas que pregonan que la máxima cantidad de gobierno es deseable, como las que reclaman exactamente lo opuesto. Una de las virtudes tradicionales de Colombia es que ambos dogmatismos han tenido poco peso político. Ello ha generado un amplio margen para la negociación y el consenso, un hecho que no deja de ser importante como mecanismo para evitar mayores niveles de conflictividad en una sociedad sujeta a múltiples formas de violencia. Sin embargo, esta situación puede estar cambiando. La fuerte influencia que ha tenido en la administración Gaviria un neoliberalismo relativamente radical parece estar generando ya reacciones polares, como lo manifestó la violenta huelga de telecomunicaciones que tuvo lugar en abril de 1992, como reacción al proyecto de privatización de Telecom presentado semanas antes al Congreso por el Gobierno Nacional. Esta reacción es grave, en razón de que otorga (subjetiva u objetivamente) nuevos campos de acción a grupos guerrilleros, cuyo aislamiento y deslegitimación han avanzado a pasos agigantados desde hace algún tiempo.

La polarización que se ha generado en torno al programa de privatización es contradictoria por dos razones diferentes. En primer término, porque está en abierta contradicción con el tipo de proceso político, basado en consensos mayoritarios, que ha impulsado el propio gobierno y que ha tenido sus máximas expresiones en la Asamblea Nacional Constituyente y en los reiterados intentos de negociación de soluciones políticas con la guerrilla. En segundo

lugar, porque en un país en el cual el Estado es relativamente pequeño y ejerce básicamente su radio de acción en áreas muy tradicionales, la privatización no debería ser un tema prioritario de la vida económica y política nacional. La situación es aún más paradójica, ya que la administración Gaviria no ha formulado en realidad una política de privatización, sino iniciativas desarticuladas e incluso contradictorias entre sí<sup>64</sup>.

La nueva Constitución Política permite plantear el tema de la propiedad en una perspectiva diferente, que proporciona respuestas novedosas a las controversias clásicas sobre el particular. Esta perspectiva tiene tres principios diferentes. El primero de ellos establece la necesidad de fomentar el acceso de la mayor parte de la población a la propiedad. Puede decirse que el concepto implícito que adopta la Carta Política en esta materia es aquel según el cual la propiedad privada más afín con la democracia es una propiedad ampliamente difundida<sup>65</sup>. De acuerdo con este principio, son funciones del Estado, como lo formula la nueva Constitución, la promoción del acceso a la propiedad, rural y urbana, y de las formas solidarias de ellas y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas (los cuales, en la terminología moderna, pueden concebirse como una forma a través de la cual los trabajadores adquieren algunos derechos de propiedad sobre la empresa en la cual trabajan). Como elementos complementarios de esta política, el Estado debe propender por el fomento de la pequeña empresa — tema sobre el cual existen diversos antecedentes en Colombia en los programas de reforma agraria, desarrollo rural integrado y microempresa — y del pequeño accionista. La nueva Constitución formula también explícitamente la conveniencia de que, en los proce-

64 Tal vez las mayores contradicciones son aquellas que existen entre los proyectos de Ley sobre servicios públicos domiciliarios (Ministerio de Hacienda et al. 1992) y telecomunicaciones (Ministerio de Comunicaciones, 1992), presentados al Congreso Nacional en febrero de 1992. Esta situación es tanto más paradójica en la medida en que el primero abarca en principio el área de las telecomunicaciones. El primero es, en efecto, enfático en dos principios: la defensa de la competencia como principio regulador básico y la posibilidad de participación de entidades públicas, privadas o mixtas. Por el contrario, el segundo no sólo resguarda algunos monopolios, sino que establece el principio de privatización forzosa. Fuera de estas dos, existen, sin embargo, proyectos de privatización en muchas otras áreas.

65 Véase una defensa vehemente de este punto de vista en Ramos (1991).



sos de privatización, se otorguen condiciones preferenciales para que los trabajadores adquieran parte de la propiedad en las empresas. Un estudio reciente sobre privatización en Colombia<sup>66</sup> propone que en los programas de privatización se otorgue prioridad a la venta de acciones en pequeños lotes, aun si ello significa reducir los beneficios fiscales. Por lo demás, en dicho estudio, el autor postula que, a diferencia de lo que acontece con otros países latinoamericanos, la maximización de los beneficios fiscales no debe ser un objetivo de la privatización en las actuales condiciones colombianas.

El segundo principio postula que el cumplimiento de los fines sociales de la propiedad que establece la Constitución exige la competencia. Ello tiene dos implicaciones importantes. La primera, que el Estado debe evitar, el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Este es un tema sobre el cual el Estado colombiano ha hecho muy poco (o nada) en el pasado e incluso, como lo señalan algunos autores, puede haber promovido la concentración de la propiedad sin establecer al mismo tiempo adecuados mecanismos de regulación<sup>67</sup>. El tema no puede reducirse, además, a la mera combinación de desregulación interna y la apertura hacia el exterior, como lo plantea el actual Plan de Desarrollo, ya que ni uno ni otro son efectivos en ciertos casos (servicios y bienes con altos costos de transporte) ni atacan todas las fuentes de concentración<sup>68</sup>. Como lo señalan los principales estudios sobre privatización en el país<sup>69</sup>, una de las implicaciones más importantes de este hecho es que este proceso sólo se justifica cuando existe posibilidad de competencia y, por el contrario, no es deseable, en general, cuando no es posible

garantizar este resultado. Un corolario adicional interesante que desarrollan estos mismos estudios, la Constitución y el nuevo proyecto de Ley sobre servicios públicos domiciliarios, es que el principio debe aplicarse igualmente a aquellos bienes y servicios que suministra el sector público. La libertad de entrada a estos servicios para el sector privado que establece la nueva Constitución es, así, un avance importante. De hecho, según hemos visto, ésta es la situación que ha prevalecido tradicionalmente en la provisión de servicios sociales.

Como la competencia no es viable cuando existen verdaderos monopolios naturales, estos mismos principios establecen que el gobierno debe ser, en principio, quien asuma la producción. Pero el principio constitucional de control contra el abuso de posiciones dominantes en el mercado es igualmente aplicable al gobierno (nacional, departamental o municipal). Por este motivo, en estos casos la nueva Constitución y las reformas en curso han introducido nuevos principios: a la posibilidad de regular la fijación de tarifas de servicios públicos, que ya había establecido la reforma constitucional de 1936, se han agregado ahora nuevos mecanismos de control por parte de los usuarios, exigencias de eficiencia en su prestación y, en última instancia, la posibilidad de privatización, cuando las fallas del gobierno superen a las del mercado. El nuevo proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios desarrolla estos principios, creando dos instancias de control: los comités de desarrollo de los servicios públicos, compuestos de las autoridades políticas y de los usuarios, y la Superintendencia de Servicios Públicos, que fija las tarifas, establece indicadores de gestión, promueve la competencia, evita abusos del poder monopólico y puede intervenir directamente las

66 Urrutia (1991).

67 Hommes (1981 y 1982).

68 En un ensayo publicado hace una década, el actual ministro de Hacienda formuló un conjunto amplio de acciones necesarias del Estado en este frente, que incluían la prohibición de vinculaciones entre empresas financieras y sociedades industriales, una legislación antimonopolio que impidiera a ciertos sectores adquirir el control sobre varias empresas en el mismo sector o utilizar la competencia desleal para sacar a los competidores del mercado, el otorgamiento de poderes al ejecutivo para ordenar la fragmentación de carteles y la protección a los accionistas pequeños frente a prácticas de aquellos que controlan la empresa para evitar el "desplume" (la concesión de contratos a empresas de estos últimos en condiciones no competitivas) —véase Hommes (1982)—. De hecho, a partir de la crisis financiera de 1982, la legislación correspondiente ha tratado de evitar el uso de los intermediarios financieros como mecanismo facilitador de los procesos de concentración.

69 Cárdenas (1991) y Urrutia (1991).

empresas cuando no cumplen los criterios establecidos. El proyecto incluye, además, múltiples mecanismos de participación privada en estos casos, diferentes de la propiedad —los cuales tienen, además, muchos antecedentes en Colombia<sup>70</sup>—, aunque discrimina, en cierto sentido, contra aquellas empresas públicas que optan por no utilizar estas alternativas (v.gr. estas empresas nunca pueden tener libertad para fijar sus tarifas). Esto es injustificado, ya que existen en Colombia varios casos de empresas públicas bien administradas.

La aplicación de los nuevos principios constitucionales extiende, así, el sistema mixto que ha tenido el país en servicios sociales a los servicios públicos domiciliarios, con base en dos principios fundamentales: complementariedad y competencia entre los sectores público y privado, abriendo así las posibilidades de participación privada a través de muy diferentes modalidades, cuyas virtudes relativas varían de caso en caso. La aplicación de estos principios, en el marco de una política mucho más general, ofrece así una solución intermedia a los temas clásicos sobre la propiedad, que evite la polarización que ha generado el intento de aplicación de principios neoliberales radicales. Por lo demás, estos principios deben hacerse extensivos a otras áreas, muy especialmente a la banca, donde los criterios de reprivatización de las entidades nacionalizadas en la década pasada y de eventual privatización de las entidades tradicionalmente públicas no se han hecho hasta ahora explícitos e incluso en algunos casos ha acrecentado la concentración del sector.

## 2. Los procesos decisorios

El problema fundamental que enfrenta la democracia en relación con los procesos decisorios en materias económicas es el carácter técnico de la mayoría de los temas económicos y la exigencia, por lo tanto, de conocimiento especializado para manejar con pre-

cisión los temas que se debaten. Además, como lo ha demostrado extensamente la literatura económica en las últimas décadas, la efectividad de la política económica depende muchas veces de que los agentes que van a ser afectados por las medidas no las conozcan antes de ser adoptadas. La conjunción de estas dos circunstancias hace inevitable que una tecnocracia de economistas tenga una incidencia decisiva en las decisiones económicas. Esto no es preocupante en sí mismo, siempre y cuando existan verdaderos mecanismos de control democrático. Sin embargo, Colombia y muchos otros países carecen de ellos por múltiples razones, algunas de ellas asociadas a la lógica del sistema tecnocrático y otras relacionadas con imperfecciones del sistema político y social.

Como todo sector social, la tecnocracia económica tiene un interés intrínseco en maximizar su poder y, por ende, en desarrollar un sistema en el cual las instancias políticas tienen la menor injerencia posible en los temas que caen en su radio de influencia. Tiene, además, una justificación aparentemente poderosa: la necesidad real de un bagaje técnico para analizar y adoptar las decisiones económicas. Los problemas intrínsecos de la tecnocracia se complican, sin embargo, por la lógica interna de su forma de pensamiento y, en especial, por el carácter deductivo que comparten, de una u otra forma, todas las escuelas de pensamiento económico. En efecto, todas ellas parten, en última instancia, de principios abstractos, cuyo contenido tiene, además, muchos ingredientes que son esencialmente ideológicos, que dividen, de hecho, el pensamiento económico en escuelas y tendencias, muchas de ellas antagónicas. Por este motivo, la tecnocracia debe estar sujeta a control político, porque esa es precisamente la instancia donde una sociedad democrática dirime sus controversias ideológicas. Sin embargo, la lógica interna del pensamiento tecnocrático la lleva naturalmente en otra dirección. Como la razón le pertenece, sus decisiones deben lle-

70 Estas modalidades incluyen la administración de las acciones públicas (fiducia), la delegación de la administración de la entidad, la concesión de los bienes de la empresa oficial y la delegación parcial de su gestión (subcontratación).

varse a cabo a toda costa, aun si ello significa evadir la consulta y el control políticos.

Existe, por así decirlo, una tendencia oligárquica intrínseca entendida en el sentido platónico del término: como un sistema —en el cual gobiernan los sabios— que comparten todas las escuelas de pensamiento económico, ya que para ellas no es la voluntad general, expresada a través del sistema político, sino el conocimiento de un grupo elitista (la tecnocracia) el que debe guiar las decisiones del Estado. Más aún, en su concepción, el conocimiento es la única guía correcta para identificar los verdaderos intereses de la sociedad. El marxismo-leninismo tuvo al menos la virtud de hacer explícito este último principio, a través del concepto de vanguardia del proletariado, pero la verdad es que la tecnocracia siempre tiende a identificarse a sí misma como una especie de vanguardia, como la única instancia realmente capaz de identificar los verdaderos intereses de la comunidad. Por eso, la tendencia oligárquica intrínseca a la tecnocracia se torna a veces abiertamente dictatorial.

Fuera de las deficiencias intrínsecas del sistema tecnocrático, existen otras del sistema político que operan en la misma dirección, es decir, en la reducción de las instancias de consulta política de las decisiones económicas. Las primeras son aquellas que condujeron al desprestigio del Congreso, que no vale la pena analizar con detenimiento aquí. Simplemente vale la pena recordar que ello condujo históricamente a cercenar por cuatro vías diferentes la participación del poder legislativo en las decisiones económicas. La primera fue abierta: en la reforma constitucional de 1968 se le eliminó la iniciativa en materias económicas, se limitaron severamente sus poderes en relación con el proceso presupuestal y se transfirió al ejecutivo la facultad de dictar normas (es decir, una facultad legislativa) en materias crediticias, cambiarias y de comercio exterior, sujetas únicamente a leyes marco extremadamente generales, que no limitan en la práctica al ejecutivo —basta revisar, por ejemplo, la ley marco de aduanas de 1971, que ha servido

para adoptar tanto medidas proteccionistas como la reciente apertura económica—. La segunda fue la creación de la figura de la emergencia económica, que ha servido para que en algunos momentos el gobierno legisle en materia tributaria que, incluyendo los aranceles (por su carácter tributario), es de las atribuciones más antiguas de los parlamentos. La tercera ha sido la costumbre de solicitar al Congreso facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle en otros temas económicos y administrativos. La última ha sido la importancia que han venido adquiriendo las negociaciones internacionales en materias económicas, las cuales, por necesidad lógica, son llevadas a cabo por el ejecutivo; en el caso colombiano, no tienen, además, ningún control legislativo si se trata del desarrollo de acuerdos internacionales vigentes.

Todas estas tendencias han tenido como resultado el que el ejecutivo haya tenido una gran parte de la capacidad legislativa en materias económicas. La Constitución de 1991 sólo corrigió muy parcialmente esta tendencia, al limitar el uso de facultades extraordinarias. Creó, además, un nuevo poder, un banco central independiente, que limita la capacidad decisoria del ejecutivo en materias económicas, pero lo transfiere a una instancia que tiene aun menor responsabilidad política. La respuesta histórica a las deficiencias del poder legislativo ha sido, por lo tanto, la de limitar una de las pocas instancias que tiene teóricamente la comunidad, a través de sus elegidos, no sólo de ser oída sino de participar en la decisión sobre las normas económicas que la afectan.

Así las cosas, en materias económicas, el único elegido que participa con gran capacidad de injerencia en las decisiones económicas es el Presidente de la República. En sí misma, esta instancia es, sin embargo, insuficiente. En primer término, porque dada la naturaleza de la competencia electoral y de los temas económicos, es imposible para los electores tener una idea siquiera imprecisa sobre el programa de gobierno en materias económicas (el cual, en muchos aspectos no se hace, además,

explícito). En segundo lugar, porque la debilidad de los partidos políticos hace que no exista tampoco esta instancia de control político sobre el programa de gobierno y su ejecución. En tercer término, porque el propio equipo ministerial tiene cada vez menos extracción política y, por lo tanto, el gabinete carece aun del control indirecto que ejerce el temor sobre los efectos que pueden tener sus acciones presentes sobre su futuro político. Así las cosas, y dada la multiplicidad y complejidad de las tareas económicas, el presidencialismo redundaba en gran medida en un fortalecimiento de la tecnocracia, con todas las deficiencias anotadas desde el punto de vista del sistema democrático.

Existen, por supuesto, dos instancias adicionales en las democracias modernas: el libre examen de las acciones del gobierno en los medios de comunicación y académicos, y las llamadas organizaciones intermedias. El primero puede decirse que opera relativamente bien en Colombia y que la controversia académica ha mejorado sensiblemente en épocas recientes. Como en otros terrenos ya mencionados, el radicalismo de algunas posiciones oficiales ha redundado en un debate académico cada vez más polarizado, en contra de lo que era típico en el pasado. Por otra parte, las organizaciones intermedias son débiles en Colombia. Los sindicatos lo han sido tradicionalmente y se han debilitado aún más desde la década pasada, excepto en el sector público, donde todavía tienen alguna participación importante. El resto de organizaciones populares es aún más débil. A nivel regional y local, han tenido alguna importancia esporádica a través de la organización de paros cívicos, para protestar generalmente por la escasa disponibilidad o mala calidad de los servicios públicos domiciliarios. Si se exceptúa la Federación Nacional de Cafeteros y, mucho menos, la Asociación Nacional de Industriales, los gremios también son débiles —“tigres de papel”, como los calificó en su momento el estudio más conocido que se ha realizado sobre ellos<sup>71</sup>. Por último, las organizaciones de la sociedad civil destinadas

a la defensa de intereses globales —la cultura, el medio ambiente, etc.— son sorprendentemente escasas y poco influyentes en el contexto colombiano.

Todos los mecanismos e instituciones mencionados en el párrafo anterior tienen, además, escasa importancia en ausencia de otras instancias de control político. La controversia académica, los medios de comunicación y las presiones de las organizaciones intermedias derivan en gran medida su importancia política de su incidencia sobre las discusiones que tienen lugar en el poder legislativo o en los partidos; sin fuerza propia en las decisiones que nos ocupan y sin estos canales de influencia, se ven, así, debilitadas. No menos importante, en las concepciones oligárquicas (en el sentido en que hemos venido utilizando este término) tan en boga en el pensamiento económico ortodoxo moderno, existe un desprecio abierto por estas instancias. En estas concepciones, lo único que buscan los gremios o sindicatos es capturar rentas a costa de la comunidad y, por lo tanto, la tecnocracia, como defensora de los verdaderos intereses de esta última, debe rechazar categóricamente sus presiones. Las opiniones expresadas por la oposición académica o los medios se rechazan, además, muchas veces categóricamente, porque carecen de información o el acceso al conocimiento correcto.

Todo este análisis no sería importante si no fuera por dos razones diferentes. En primer término, porque estas tendencias van en contravía del objetivo político fundamental que se ha expresado de fortalecer la democracia. Se ha ido, a nuestro juicio, demasiado lejos en el fortalecimiento de la tecnocracia y en el debilitamiento de instancias políticas en las decisiones económicas y ello ha redundado en una democracia endeble en el terreno económico. No existe aquí ninguna alternativa diferente a fortalecer las instancias débiles o debilitadas: el Congreso, los partidos y las organizaciones intermedias. En segundo lugar, porque el sistema que ha veni-

71 Urrutia (1983).



do surgiendo puede aumentar la inestabilidad política en momentos de cambio acelerado, como el que está experimentando el país.

Esto se ha hecho palpable durante el llamado revolcón que ha liderado la administración Gaviria. Una tecnocracia neoliberal, apoyada obviamente por el Presidente de la República, dispuso de un margen considerable para llevar a cabo medidas radicales en el frente económico, sin necesidad de buscar consensos políticos para ello, incluso menospreciando a las organizaciones intermedias, y aun a las tradicionalmente poderosas (la Federación Nacional de Cafeteros, por ejemplo). El hecho de que el debate político estuviera centrado en la reforma institucional, encarnada en la Asamblea Nacional Constituyente, facilitó, además, que aquella parte de las reformas económicas que necesitaba aprobación legislativa se llevara a cabo a un ritmo rápido sin amplia discusión política. Por ello, curiosamente, los debates más importantes se dieron en el gobierno, por la decisión inicial del Presidente de incluir dentro del equipo económico a un destacado político liberal que representaba una posición muy diferente sobre la naturaleza de las reformas que se deberían llevar a cabo. Pero ello tampoco facilitó un proceso político diferente, porque muchas decisiones fundamentales se hicieron sin consenso en el gobierno.

Ello permitió, por lo tanto, que los reformadores tuvieran una primera fase política fácil para llevar a cabo las transformaciones deseadas. La ausencia de un control político real en la fase de reformas aceleradas y la decisión de evadir los consensos sobre las reformas se están pagando en cierto sentido con creces en 1992, cuando la atención política se ha venido a enfocar cada vez más sobre los temas económicos y se ha comenzado a destapar una oposición cada vez más abierta a las reformas en curso. Esta inestabilidad política adicional que ha facilitado tanto la estructura del sistema de decisiones económicas como la coyuntura política que ha vivido el país, no es ni mucho menos deseable en un país que enfrenta las presiones sobre su sistema político asociadas a endémicos problemas de violencia.

## V. REFERENCIAS

- Aguilar, Luis Ignacio, **Análisis y evolución del gasto público social**, Informe de Investigación, Fedesarrollo, julio, 1986.
- Amsen, Alice, **Asia's next giant**, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Bernal, Joaquín et al., **Finanzas públicas regionales de Colombia, 1980-1987**, Bogotá; Banco de la República, 1990.
- Berry, Albert, "A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century", en Albert Berry (ed.), **Essays on Industrialization in Colombia**, Temple, Arizona State University, 1983.
- Bourguignon, Francois, Jaime de Melo y Akiko Suwa, "Distributional Effects of Adjustment Policies: Simulations for Archetype Economies in Africa and Latin America", **The World Bank Research Review**, mayo, 1991.
- Caballero, Carlos, Manuel Ramírez y Ana María Rodríguez, "El modelo de desarrollo y el crecimiento económico hasta finales de siglo", en Eduardo Lora, ed. **Apertura y crecimiento: el reto de los noventa**, Bogotá, Tercer Mundo-Fedesarrollo, 1991.
- Camacho, Alvaro, "El ayer y el hoy de la violencia en Colombia: continuidades y discontinuidades", **Análisis Político**, No. 12, enero-abril, 1991.
- Cárdenas, Jorge Hernán, "Alcances y razón de ser de la privatización", **Economía Colombiana** No. 236, julio-agosto, 1991.
- Carrasquilla, Alberto, "Manejo macroeconómico, crecimiento y apertura: consideraciones en torno al caso colombiano", en Florángela Gómez (ed.), **Apertura económica y sistema financiero**, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1990.
- Carrizosa, Mauricio, "La evolución de la pobreza urbana", **Memorando económico**, septiembre, 1984.
- , "Evolución y determinantes de la pobreza en Colombia", en José Antonio Ocampo and Manuel Ramírez, eds, **El problema laboral colombiano: Informes especiales de la Misión de Empleo**, Bogotá, Contraloría-DNP-SENA, 1987.
- y Antonio Urdinola, **The political economy of poverty, equity and growth: Colombia**, Informe presentado al Banco Mundial, julio, 1988.
- Clavijo, Sergio, "Productividad laboral, multifactorial y tasa de cambio real en Colombia", **Ensayos sobre política económica** No. 17, junio, 1990.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia, **Colombia: Violencia y Democracia**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.
- Comisión del Gasto Público, **Informe final**, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1986.
- Córdoba, Rosario y Tomás Uribe, "La inseguridad alimentaria urbana en Colombia en 1984-85", **Coyuntura social** No. 2, mayo, 1990.
- Chenery, Hollis, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, **Industrialization and Growth: A Comparative Study**, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

- Chica, Ricardo, "Un diagnóstico de la crisis de la acumulación de la industria colombiana", *Desarrollo y Sociedad*, septiembre, 1988.
- Chu, David C., *The Great Depression and Industrialization in Latin America: Response to Relative Price Incentives in Argentina and Colombia, 1930-1945*, tesis doctoral, Universidad de Yale, 1972.
- Díaz, Alejandro, Carlos F., *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1976.
- Echavarría, Juan José, "External Shocks and Industrialization in Colombia, 1920-1950", Mimeo, Universidad de Oxford, 1989.
- , "Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia", *Coyuntura Económica*, junio, 1990.
- , Carlos Caballero y Juan Luis Londoño, "El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate", *Coyuntura Económica*, septiembre, 1983.
- Echeverría, Rafael, "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre empleo* No. 26, Santiago, Prealc, 1985.
- Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel, *Growth and Structural Reform in Latin America: Where we Stand*, Informe presentado a la Unctad, Buenos Aires, CEDES, 1990.
- Fernández, Javier, "Justificación económica del estatuto cambiario colombiano", en *Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, Vol. 2, Bogotá; Banco de la República, 1987.
- Flores, Carmen Elisa, Rafael Echeverry y Regina Méndez, "Caracterización de la transición demográfica en Colombia", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds. *El problema laboral colombiano; Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá, Contraloría-DNP-SENA, 1987.
- Garay, Luis Jorge, *Apertura y protección: Evaluación de la política de importaciones*, Bogotá, Tercer Mundo-Universidad Nacional de Colombia, 1991.
- García, Jorge, "Macroeconomic Crises, Macroeconomic Policies and Long-Run Growth, (Part III), The Colombia experience, 1950-1986", Mimeo, World Bank, julio, 1988.
- Gómez, Hernando José, "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico", *Coyuntura Económica*, septiembre, 1988.
- , "El tamaño del narcotráfico y su impacto económico", *Economía Colombiana*, febrero-marzo, 1990.
- Gómez Buendía, Hernando, "Los grupos industriales en el desarrollo colombiano: conjeturas e interpretaciones", *Coyuntura Económica*, diciembre, 1976.
- , Rocío Londoño y Guillermo Perry, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá, Fedesarrollo-Fescol-CEREC, 1986.
- González, Jorge Iván, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds., *El problema laboral colombiano, Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá, Contraloría General de la República-DNP-SENA, 1987.
- Hallberg, Kristin y Wendy Takcs, "Trade Reform in Colombia, 1990", en Alvin Cohen y Frank Gunter (eds.), *The Colombian Economy: Issues of Debt, Trade and Development*, en prensa, 1992.
- Hombres, Rudolf, "El Estado y la regulación del poder económico en Colombia", en *El Estado y el desarrollo*, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, 1981.
- , "Revisión de algunos aspectos de la concentración en Colombia", *Desarrollo y Sociedad* No. 9, septiembre, 1982.
- Hutchenson, Thomas Lee, *Incentives for Industrialization in Colombia*, tesis doctoral, Universidad de Michigan, 1973.
- LeGrand, Catherine, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- Londoño, Juan Luis, "Distribución nacional del ingreso en 1988: una mirada en perspectiva", *Coyuntura Social* No. 1, diciembre, 1989.
- , *Income distribution during the structural transformation: Colombia, 1938-1988*, tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1990.
- Lora, Eduardo, "Aspectos críticos del proceso de reestructuración", *Coyuntura Económica*, julio, 1991.
- , "Reservas internacionales y política monetaria en Colombia", *Coyuntura Económica*, diciembre, 1991b.
- y Catalina Crane, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo-Fedesarrollo, 1991.
- y Juan Mauricio Ramírez, *Ajuste estructura y desarrollo humano en Colombia*, Informe de investigación presentado al PNUD, Bogotá, Fedesarrollo, 1991.
- Lorente, Luis, Armando Salazar y Angela Gallo, *Distribución de la propiedad rural en Colombia: 1960-1984*, Bogotá, Ministerio de Agricultura and CEGA, 1985.
- Losada, Rodrigo y Eduardo Vélez, "Tendencias de muertes violentas en Colombia", *Coyuntura Social* No. 1, diciembre, 1989.
- Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, *El desarrollo en Colombia: Informe final de la Misión de Estudios del sector agropecuario*, Bogotá, 1990.
- Ministerio de Comunicaciones, *Exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se expide el régimen legal de los servicios públicos de telecomunicaciones, se organiza y regionaliza su prestación y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, febrero, 1992.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público et al., *Exposición de motivos del proyecto de ley de régimen de servicios públicos domiciliarios*, Bogotá, febrero, 1992.
- Misas, Gabriel, *Estructura de mercado y conducta de las empresas*, Informe de Investigación presentado al Banco Mundial, enero, 1989.

- Misión de Empleo, **El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas**, separata No. 10 de *Economía Colombiana*, Bogotá, Contraloría General de la República, agosto-septiembre, 1986.
- Misión de Finanzas Intergubernamentales, **Las finanzas intergubernamentales en Colombia**, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981.
- Misión para la Descentralización, **Colombia: Descentralización y federalismo fiscal**, Bogotá, Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, 1992.
- Misión PREALC-OIT, **Colombia: La deuda social en los 80**, Bogotá, PREALC.
- Nieto Arteta, Luis Eduardo, **El café en la sociedad colombiana**, Medellín, Ediciones La Soga al Cuello, 1971.
- Ocampo, José Antonio, "Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana", en José Antonio Ocampo y Santiago Montenegro, **Crisis mundial, protección e industrialización**, Bogotá, CEREC, 1984.
- , "La consolidación de la industria cafetera", en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- , "La transición de una economía primario-exportadora al desarrollo industrial en Colombia", en Magnus Blomstrom y Patricio Meller (eds.), **Trayectorias divergentes: Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo**, Santiago, CIEPLAN-Hachette, 1990a.
- , "La apertura externa en perspectiva", en Florángela Gómez, (ed.), **Apertura económica y sistema financiero**, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1990b.
- , "Perspectivas de crecimiento de la economía colombiana", *Coyuntura Económica*, julio, 1992a.
- , "El proceso colombiano de industrialización", en Enrique Cárdenas, **Historia de la industrialización en América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica, en prensa, 1992b.
- , "Trade policy and industrialization in Colombia, 1967-1991", en Gerald K. Helleiner, ed., **Trade and Industrialization in Turbulent Times**, en prensa, 1992c.
- , "La internacionalización de la economía colombiana", en Miguel Urrutia, ed., **Integración a la Economía Mundial**, Bogotá, Tercer Mundo, en prensa, 1992d.
- y Edgar Reveiz, "Bonanza cafetera y economía concertada", en Edgar Reveiz, ed., **La cuestión cafetera**, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, 1980.
- y Santiago Montenegro, **Crisis mundial, protección e industrialización**, Bogotá, CEREC, 1984.
- Ospina Vásquez, Luis, **Industria y protección en Colombia, 1810-1930**, Medellín, Editorial Santa Fe, 1955.
- Orozco, Iván, "Los diálogos con el narcotráfico: historia de la transformación fallida de un delincuente común en un delincuente político", *Análisis Político* No. 11, septiembre-diciembre, 1990.
- Pack, Howard y Larry Westphal, "Industrial strategy and technological change: theory versus reality", *Journal of Development Economics*, junio, 1986.
- Palacios, Marco, **El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política**, 2a. ed. Bogotá, El Colegio de México-El Ancora Editores, 1983.
- Perry, Guillermo y Jorge Armando Rodríguez, "Las finanzas intergubernamentales y la Constitución de 1991", *Coyuntura Económica*, diciembre, 1991.
- , Eduardo Lora y Jorge Armando Rodríguez, "El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria", *Debates de Coyuntura Económica* No. 23, marzo, 1992.
- Pizarro, Eduardo, "Elementos para una sociología de la guerrilla colombiana", *Análisis Político* No. 12, enero-abril, 1991.
- PNUD, **Desarrollo Humano: Informe 1991**, Bogotá, Tercer Mundo, 1991.
- Posada, Carlos Esteban y Remberto Rhenals, "La dinámica económica colombiana: el caso de los crecimientos industrial y global entre 1950 y 1985", *Perfil de Coyuntura Económica* No. 3, marzo, 1988.
- Posada de la Peña, Francisco, 1991, "Bases de la reforma sobre el régimen de pensiones", noviembre 18, reproducido en Fescol, **La reforma del régimen pensional en Colombia: Documentos de Trabajo**, Bogotá, Fescol, febrero de 1992.
- Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, **La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994**, Bogotá, 1991.
- Prieto, Rafael, **Estructura del gasto y distribución del ingreso familiar en cuatro ciudades colombianas, 1967-68**, Bogotá, CEDE-Universidad de los Andes, 1971.
- Ramírez, Manuel, "Efectos de las medidas de apertura sobre producción y empleo", en Ministerio del Trabajo-PNUD-OIT, **Políticas de empleo y modernización económica**, Documento No. 16, noviembre, 1991.
- "Comentarios al Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994", *Debates de Coyuntura Económica* No. 23, marzo, 1992.
- Ramos, Joseph, **Más allá de la economía, más acá de la utopía**, Santiago, CIEPLAN, 1991.
- Reveiz, Edgar, **Democratizar para sobrevivir**, Bogotá, Poligrupo Comunicación, 1989.
- Reyes, Alvaro, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds., **El problema laboral colombiano, Informes especiales de la Misión de Empleo**, Bogotá, Contraloría General de la República-DNP-SENA, 1987.
- Reyes, Alejandro y Ana María Bejarano, "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica", *Análisis Político* No. 5, septiembre-diciembre, 1988.
- Roberts, Mark J., "The Structure of Production in Colombian Manufacturing Industries, 1977-1985", *Mimeo*, octubre, 1988.

- Rodrik, Dani, "Closing the productivity gap: Does trade liberalization really help?", en Gerald K. Helleiner, **Trade Policy Industrialization and Development: New Perspectives**, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Salazar, Alonso, **No nacimos pa' semilla**, Bogotá, CINEP, 1990.
- Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda, eds., **Pasado y presente de la violencia en Colombia**, Bogotá, CEREC, 1986.
- Sánchez, Fabio, Eduardo Lora y Aura Janeth Parra, **Ahorro, inversión y perspectivas de crecimiento en Colombia**, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo No. 111, marzo, 1992.
- Sarmiento, Libardo, "La Revolución Pacífica: una mirada premoderna sobre los derechos sociales en Colombia", **Economía Colombiana** No. 238, febrero-marzo, 1992.
- Selowsky, Marcelo, **Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia**, Washington, Banco Mundial, 1979.
- Silva, Julio, **Los verdaderos dueños del país**, 2a. ed., Bogotá, Fondo Editorial Suramérica, 1977.
- Superintendencia de Sociedades, **Conglomerados de sociedades en Colombia**, Bogotá, Superintendencia de Sociedades, Documento No. 3, 1978.
- Syrquin, Moshe, "Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: una comparación internacional", **Coyuntura Económica**, diciembre, 1987.
- Tirado de Montenegro, Nancy, "Plan Nacional de Rehabilitación", **Coyuntura Social** No. 2, mayo, 1990.
- Tybout, James R., "Linking Trade and Productivity: New Research Directions", **World Bank Economic Review**, mayo, 1990.
- Uribe, Tomás, "Evolución de la inseguridad alimentaria en Colombia", **Coyuntura Económica**, abril, 1990.
- Urrutia, Miguel, **Historia del sindicalismo en Colombia**, Bogotá, Universidad de los Andes, 1969.
- **Gremios, política económica y democracia**, Bogotá, Fedesarrollo, 1969.
- **Los de arriba y los de abajo**, Bogotá, Fedesarrollo-CEREC, 1984.
- , ed. **40 años de desarrollo: su impacto social**, Bogotá, Banco Popular, 1990.
- "Lineamientos para una política de privatización", **Coyuntura Económica**, diciembre, 1991.
- "El plan y la infraestructura social", **Debates de Coyuntura Social**, No. 4, mayo, 1992.
- y Albert Berry, **La distribución del ingreso en Colombia**, Medellín, La Carreta, 1984.
- Villar, Leonardo, "Las restricciones al crecimiento económico: un modelo sencillo de tres brechas", en Eduardo Lora, ed., **Apertura y crecimiento: el reto de los noventa**, Bogotá, Tercer Mundo-Fedesarrollo, 1991.
- Vivas, Jorge, **Recesión, ajuste económico y política de salud**, Bogotá, Fedesarrollo-Unicef-DNP, 1987.
- Wade, Robert, **Governing the Market**, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Zuleta, Luis Alberto et al., **Privatización en Colombia: experiencias y perspectivas**, Informe de Investigación, Fedesarrollo, febrero, 1992.