
EL CAMBIO DE MODELO DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Andrés López Restrepo*

A partir de 1990, Colombia renunció al modelo de desarrollo que había seguido desde 1950. En las siguientes páginas se caracteriza el modelo de desarrollo que el país recientemente abandonó, y se muestran las etapas que ha seguido el nuevo modelo aperturista.

El modelo de desarrollo industrial-cafetero, 1950-1990

Descripción del modelo

Colombia, como la generalidad de los países medianos y grandes de América Latina, transitó por un período de industrialización espontáneo a partir de la Gran Crisis de 1929-1931, tras la cual se crearon mecanismos proteccionistas para promover deliberadamente el desarrollo manufacturero. Muchos autores han encontrado el origen del fomento a la industria en el régimen liberal del período 1930-1946, debido sobre todo a la mitificación del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), al que muchos atribuyen el origen de toda la modernidad colombiana. Sin embargo, a partir de los estudios de Díaz-Alejandro¹, se

ha extendido la idea de que el rápido crecimiento de la industria tras la Gran Depresión y durante la Segunda Guerra Mundial fue una respuesta natural del enclave industrial, nacido en las tres primeras décadas del siglo, frente a las restricciones impuestas por esos mismos choques externos. Es cierto que los gobiernos liberales tomaron algunas medidas destinadas a estimular el dinamismo manufacturero, tales como la creación del Instituto de Fomento Industrial, IFI, en 1940, pero entonces todavía imperaba la ideología librecambista, apoyada sobre la exportación de productos de la agricultura, en especial el café.

La preocupación por establecer aranceles a cuyo amparo pudiera fortalecerse la industria nativa sólo surgió a fines de la Segunda Guerra Mundial, cuando algunos políticos y empresarios empezaron a temer la eventualidad de que las manufacturas procedentes de los Estados Unidos invadieran el país. Estos temores se fundaban en la vigencia del tratado comercial bilateral firmado en 1935, que estableció impuestos muy bajos a las importaciones procedentes de esa nación.

* Economista y politólogo, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Este trabajo, que contó con la colaboración de Sergio Mariscal, es un Documento de Trabajo del Proyecto Regional sobre Reformas de Política Pública para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, que realiza la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina y el Caribe, CEPAL, con el financiamiento de los Países Bajos.

1 Ver, por ejemplo, Carlos F. Díaz-Alejandro, "América Latina en los años treinta", en Rosemary Thorp (comp.), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

En 1946, dividido el partido Liberal, fue escogido como Presidente de la República el conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950). No obstante su vinculación de toda la vida con los intereses cafeteros, durante la campaña electoral Ospina se manifestó de acuerdo con proteger a la industria, siempre y cuando ésta usase materias primas producidas por el sector agrícola nacional. A partir de 1945-47 la pugna interpartidista se intensificó al punto que los años siguientes han sido denominados en la historia política del país como el período de “la Violencia”. Dentro de este ambiente tuvo lugar el estallido urbano del 9 de abril de 1948. Al año siguiente, el presidente Ospina cerraba el Congreso, dando inicio a la dictadura civil del partido Conservador (1949-1953).

Pese a que por aquellos años el país se adentraba en la Violencia, los empresarios pertenecientes a los dos partidos tradicionales se negaron a dejarse arrastrar por la lucha interpartidista. De hecho, gremios como la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, y la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, constituyeron sus juntas directivas de manera paritaria, dando participación a los dos partidos políticos. El gremio que representaba los intereses manufactureros, la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, había sido creado por empresarios del departamento de Antioquia, donde décadas atrás naciera la industria colombiana, que en su mayor parte eran conservadores y estaban también vinculados a intereses cafeteros y comerciales. Pero a medida que el dinamismo manufacturero se trasladó a otras zonas del país, especialmente Bogotá y Cali, la ANDI acogió a hombres de negocios provenientes de esas ciudades. Esa

apertura regional significó también una mayor participación de los liberales dentro del gremio².

En el marco de la dictadura civil conservadora, el 9 de julio de 1950, Ospina firmó una reforma arancelaria (decreto 2218), por la cual se aumentaron las tarifas de los productos industriales importados, con una intención que por primera vez en la historia del país era claramente proteccionista. Es posible, aunque de hecho no se haya probado, que el carácter mayoritariamente conservador de la ANDI haya facilitado la adopción, por parte de un gobierno de esa filiación, del nuevo arancel. Aunque el arancel derogaba el tratado de 1935 con los Estados Unidos, este país no manifestó oposición alguna, ya que su interés en aquel momento no era tanto exportar sus productos como garantizar la posibilidad de invertir en el país. Y tanto Ospina como su sucesor, Laureano Gómez (1950-1951), dejaron muy claro que los capitales norteamericanos no tendrían limitación alguna³.

El nuevo arancel y otras medidas de protección a la industria crearon alguna inconformidad entre sectores agroexportadores, comerciantes y cafeteros⁴, la cual rápidamente se acalló, principalmente porque los niveles de protección nunca fueron demasiado elevados. En el contexto latinoamericano, la protección colombiana puede calificarse de moderada, pues fue muy inferior a la establecida en países como Argentina o Brasil, aunque sí fue superior a la de Perú, Cuba o Centroamérica⁵. Esa es una de las razones por las que un autor norteamericano define a la colombiana como una “economía intermedia de mercado”⁶. La protección ha sido incluso menos importante para el de-

2 Ver al respecto, Alvaro Echeverri Uruburu, *Elites y proceso político en Colombia (1950-1978). Una democracia principesca y endogámica*, Bogotá, Fondo de Publicaciones Universidad Autónoma de Colombia-FUAC, 1987, caps. I y II.

3 El anterior proceso está tratado con detenimiento en Eduardo Sáenz Rover, *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1992.

4 Ibid, págs. 38 y 39.

5 En el período 1957-59, las tarifas medias para bienes de consumo semimanufacturados y duraderos fueron de 143% en Brasil, 139% en Argentina, 96% en Chile, 48% en Colombia y 25% en Perú. Estos datos fueron tomados de Santiago Macario, “Protectionism and industrialization in Latin America”, en *Economic Bulletin for Latin America*, marzo de 1964, cuadro 5, pág. 75, citado en John Sheahan, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1990, cuadro IV.2., pág. 123.

6 Sheahan, op. cit., cap. IX.

sarrollo industrial nacional que la ampliación del mercado interno, inducida por la expansión cafetera de la primera mitad del siglo XX⁷.

Precisamente, el peso del café en la estructura productiva nacional fue la razón objetiva para que los intereses asociados a la manufactura no pudieran imponer su hegemonía. Para estimar la importancia de este producto basta considerar que entre 1945 y 1979 generó más de la mitad de las divisas por concepto de exportaciones, e incluso en el período 1945-1959 produjo más del 70% de esas divisas. Además del peso económico, muchos industriales, especialmente del departamento de Antioquia, estaban vinculados al café. Los cafeteros fueron el sector económico predominante en la primera mitad del siglo, pero a partir de 1950 debieron convivir con los industriales. Este equilibrio supuso algunos costos para ambos sectores: los industriales nunca obtuvieron un apoyo decidido por parte del Estado, al tiempo que los cafeteros recibieron sus ingresos totales por exportaciones solo en momentos de bajos precios, pues cuando el valor del grano aumentaba se le imponía gravámenes discriminatorios, a través de mecanismos como una tasa de cambio desfavorable —el llamado diferencial cafetero— o un impuesto *ad valorem*.

Este equilibrio entre intereses industriales y cafeteros fue la característica básica del modelo de desarrollo colombiano entre 1950 y los años 80. Puede afirmarse, por tanto, que ese modelo de desarrollo fue producto de un consenso por lo alto entre empresarios, que no fue afectado por los conflictos interpartidistas de las décadas de los años 40 y 50. El Estado, por su parte, se limitó a refrendar esa decisión corporativa, por lo que algunos autores han definido como "liberal" al modelo de desarrollo de Colombia entre 1950 y los años 90, así como a los anteriores⁸.

No solo los partidos y el Estado no tuvieron papel alguno en la determinación del modelo de desarrollo, sino que, por el contrario, los empresarios llevaron su consenso del terreno económico al político. Fueron los hombres de negocios quienes impulsaron la subida al poder del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), como única salida al conflicto bipartidista. Y cuando el gobierno de Rojas dejó de ser funcional a los intereses de los sectores dirigentes, los gremios, encabezados por líderes de algunas fracciones de los dos partidos, propiciaron su caída y construyeron el régimen político denominado Frente Nacional, que entre 1958 y 1974 distribuyó paritariamente el poder entre los dos partidos. Justo como ocurría en la SAC y Fenalco. Por esta razón, un autor ha calificado al Frente Nacional como 'un experimento gremial'⁹.

Por otra parte, ese modelo de desarrollo recibió un fuerte espaldarazo de Lauchlin Currie, economista de origen canadiense que tuvo una gran influencia sobre la política económica nacional entre 1949, cuando llegó por primera vez al país, y su muerte en 1993. Currie arribó a Colombia encabezando una misión que el Banco Mundial envió como parte del proceso de evaluación de la ayuda financiera que había solicitado el Gobierno nacional. Esta misión presentó un plan de desarrollo que proponía como objetivos el logro de altas tasas de crecimiento y la disminución de las desigualdades. La dirigencia nacional no tomó en cuenta las reformas sociales pero sí las económicas, y así Colombia se convirtió en uno de los países favoritos del Banco. Currie fue invitado a volver a título personal en 1950, como asesor de la Presidencia de la República, y desde entonces permaneció vinculado al país. Desde sus distintos cargos, recomendó la aplicación de incentivos tributarios y de otros órdenes para favorecer la industria, en lugar de fuertes controles y altísimos aranceles, propios de la sus-

7 José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", en *Análisis Político*, No. 17, septiembre-diciembre de 1992, pág. 19.

8 Es el caso, por ejemplo, de Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política*, El Colegio de México-El Ancora Editores, 1983, 2a. edición, en el capítulo denominado "Un modelo liberal para el príncipe".

9 Echeverri, op. cit. págs. 61-83.

titución de importaciones que entonces adelantaban Argentina y Brasil. No en vano Currie se proclama discípulo de Jacob Viner, paladín del libre comercio.

Además de una política racional de sustitución, Currie impulsó de manera decidida la creación de una tecnocracia constituida por economistas exentos de intereses electorales y partidistas. La creación del Frente Nacional fue la coyuntura que posibilitó la llegada de este grupo a las más altas instancias del poder. Así pues, esta tecnocracia se dedicó a solucionar los problemas coyunturales que debió enfrentar el modelo de desarrollo industrial-cafetero, con independencia de quien estuviera en el poder. Esto, que le cerró el camino a los populismos, confiriéndole al país una estabilidad económica que otros países latinoamericanos han envidiado, tuvo el perverso efecto de quitarle a la ciudadanía la posibilidad de decidir sobre el rumbo económico y social del país¹⁰. Desde los años 60, estos temas han sido monopolio de altas instancias gubernamentales, tales como el Departamento Nacional de Planeación, la Junta Monetaria y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Etapas del modelo

Dentro del contexto general de este modelo de desarrollo intermedio pueden distinguirse cinco períodos, que corresponden a las distintas políticas de comercio exterior seguidas hasta 1990. Estos períodos son, a saber: entre finales de los años 40 y 1967, que fueron de profunda inestabilidad; los años de 1967 a 1974, cuando diversas medidas de política, en especial el decreto 444 de 1967 le permitieron al país alcanzar el equilibrio en su sector externo; en el bienio 1974-1976, en el cual se hizo el primer intento por abandonar el modelo de desarrollo industrial-cafetero; entre 1976 y 1985, cuando se volvió a cerrar la economía; y, finalmente,

entre 1985 y 1990, período en el cual el país volvió lentamente a abrir su economía.

Durante el primer período, que tuvo lugar entre fines de los años 40 y 1967, el sector externo determinó un comportamiento de la economía fuertemente cíclico. Como en otros países en similares condiciones, los moderados déficit fiscales y la baja elasticidad de la producción agrícola ocasionaban una inflación interna superior a la internacional, la cual determinaba una continua tendencia a la revaluación del peso. La revaluación causaba una baja en las exportaciones lo que, sumado al dinamismo de la demanda por importaciones, producido por el crecimiento mismo de la economía, generaban grandes desequilibrios externos. Esto, más la presión de los organismos económicos multilaterales que sucesivamente se vincularon a la economía nacional —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo—, conducían a fuertes devaluaciones que, tras un período de ajuste, permitían volver a reasumir el crecimiento. Pero las devaluaciones, aunque favorecían a la industria, también generaban inflación y reducían, al menos momentáneamente, los salarios reales. Los trabajadores procuraban restablecer el poder de compra de sus ingresos, induciendo así alzas adicionales en los precios¹¹. Entonces volvía a comenzar el ciclo descrito.

Así, la expansión de 1945 a 1947 fue seguida por la devaluación de 1948. Una nueva expansión en 1949 culminó en la devaluación de marzo de 1951. La bonanza cafetera de 1952-1954 permitió el establecimiento de un mercado cambiario libre en 1955. Reapareció entonces el déficit externo pero el gobierno del general Rojas se negó a depreciar el peso, por lo que la Junta Militar transitoria (1957-1958) que lo sucedió debió realizar, en 1957, la devaluación más fuerte en la historia del país. Desde sus inicios, el Frente Nacional recibió

10 Al respecto, ver Hernando Gómez Buendía, "La agenda del Liberalismo", en Hernando Gómez Buendía (editor), *El liberalismo al banquillo*, Bogotá, Instituto de Estudios Liberales, 1989, págs. 192-194.

11 Hernando José Gómez, "Colombia - Transición hacia una economía abierta", en *Planeación y Desarrollo*, vol. XXIII, No. 2, septiembre de 1992, pág. 375.

préstamos enmarcados en la política norteamericana de la Alianza para el Progreso, pese a lo cual no pudo contener el deterioro del sector externo. Así, en noviembre de 1962 se realizó una nueva devaluación. La situación se complicó. Los precios subieron y los trabajadores obtuvieron alzas salariales, lo que estimuló todavía más la inflación. Desesperado, el gobierno liberó las importaciones, siguiendo el remedio recomendado por los organismos internacionales. La receta casi mata al enfermo: el déficit comercial aumentó y en 1966 la situación externa era dramática¹².

Esta era la situación que debió enfrentar Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), al llegar en agosto de 1966 a la Presidencia de la República. Para cubrir las necesidades más apremiantes, Lleras solicitó un crédito del Fondo Monetario, pero esta entidad condicionó su apoyo a la adopción de las típicas medidas ortodoxas de ajuste, tales como la liberación de importaciones, la eliminación de los controles cambiarios y la devaluación del peso. Justo las políticas que habían demostrado ser nefastas para su predecesor, Guillermo León Valencia (1962-1966). Además de las dudas teóricas que pudiera tener sobre la efectividad de tales medidas, Lleras enfrentaba una fuerte oposición de sectores populistas opuestos a las intervenciones de los organismos multilaterales. Finalmente, en noviembre de 1966, el presidente Lleras aumentó las restricciones a las importaciones e introdujo mayores controles cambiarios, disposiciones éstas opuestas a las prescritas por el Fondo. No obstante, estas medidas heterodoxas sirvieron para contener las dificultades cambiarias.

La conformación de una política propia para enfrentar la crisis económica, llevó a un duro enfrentamiento con el FMI y culminó con la expedición, en marzo de 1967, del Decreto 444, que dio carta de ciudadanía a las minidevaluaciones

diarias no programadas (**crawling-peg**)¹³, y creó una institucionalidad para el sector externo que habría de perdurar hasta las reformas de 1990. En adelante, las devaluaciones no serían intempestivas, sino que los agentes económicos tendrían la oportunidad de ajustar sus expectativas. Durante el segundo período del modelo de desarrollo industrial-cafetero, entre 1967 y 1974, el auge económico mundial, la devaluación del peso y la estabilidad de los incentivos, favorecieron la expansión de las exportaciones manufactureras, que antes de este período habían estado virtualmente ausentes de la balanza cambiaria. Las minidevaluaciones hicieron que se descuidara la inflación, que alcanzó niveles cada vez más altos, pero en aquel entonces esto era un precio que podía considerarse razonable a cambio de evitar las continuas crisis cambiarias.

En el tercer período, que transcurrió entre 1974 y 1976, se planteó por primera vez la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo, de tal forma que las políticas de regulación dieran paso a una mayor participación de las fuerzas del mercado en la economía. La reorientación del modelo de desarrollo fue discutida por los dos principales candidatos que disputaron, en 1974, la Presidencia de la República, el conservador Alvaro Gómez Hurtado y el liberal Alfonso López Michelsen. López, quien resultó vencedor, consideraba que las exportaciones debían ser el factor dinamizador de la economía. De esta manera, afirmaba, el país dejaría de ser el "Tibet de Suramérica"—haciendo referencia de esta manera a su supuesto encastillamiento—, para convertirse en "el Japón" de la región.

De acuerdo con el equipo económico, la liberalización del mercado exigía la eliminación de los subsidios, entre ellos los otorgados a las exportaciones, que, además de tener un alto costo, convertían en exportadores a empresa-

-
- 12 José Antonio Ocampo y otros autores, "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)", en José Antonio Ocampo, (ed.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores, 1987, págs. 260-265.
- 13 Gabriel Silva Luján, "Carlos Lleras y Misael Pastrana: Reforma del Estado y crisis del Frente Nacional", en Alvaro Tirado Mejía (director), *Historia política 1946-1986*, tomo II de *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1989, págs. 239-242.

rios que no contaban con la eficiencia suficiente. A cambio, para estimular las exportaciones diferentes a las cafeteras, se aceleró la devaluación. Por otra parte, el IFI abandonó su activo papel en la creación de nuevas industrias, para convertirse en un intermediario financiero más¹⁴. Sin embargo, al igual que está ocurriendo en el presente por causa de las crecientes exportaciones petroleras, la liberalización económica de la primera mitad del gobierno de López coincidió con un aumento muy importante de la participación del Estado en la economía, la que en ese entonces se debió a las inversiones en proyectos de explotación minera y petrolera y a la construcción de grandes hidroeléctricas.

Este experimento liberal tuvo lugar en un momento en el cual todavía no habían aparecido los rasgos de estancamiento en la industria que serían tan importantes en la formación del posterior consenso sobre la necesidad de la reciente reforma económica, tales como los bajos índices de crecimiento del sector y el estancamiento de la productividad. Por lo tanto, el debate se ideologizó en extremo, alinderando en lados diferentes a los defensores del mercado libre, conocidos como neoliberales, y a los amigos de la intervención estatal, o cepalinos. Pero esta confrontación no culminó con la victoria de ninguno de los bandos, pues factores de orden externo dieron al traste con la política gubernamental.

A mediados de 1975, debido a las heladas que azotaron las plantaciones brasileñas, los precios del café comenzaron a subir hasta llegar, en 1977, a niveles superiores a los US\$3 por libra, que no se han visto en ningún otro momento de la historia, ni en términos nominales ni en reales. Además, esta bonanza cafetera coincidió con el auge de la marihuana, que también supuso una importante entrada de dólares al país. Ante el flujo de divisas, el gobierno detuvo la devaluación, que era el único instrumento de fomento a las exportaciones

menores, e impuso mecanismos de ahorro forzoso a los cafeteros, que no eran otra cosa que impuestos disfrazados. Así, paradójicamente, una inesperada bonanza externa acabó con las posibilidades de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones, ya que la conjunción de la bonanza legal del café con la ilegal de la marihuana trajo todos los efectos indeseables de la situación que se conoce en la literatura económica como “enfermedad holandesa”. Aunque por razones muy distintas, resulta curioso que la actual apertura fue seguida también por un aluvión de divisas, que no provenían, como esperaban sus defensores, del aumento de las exportaciones no tradicionales.

El cuarto de los períodos transcurrió entre 1976 y 1984. En estos años el país abandonó, por diversas razones, la política de liberalización y apertura hacia el exterior. En sus primer bienio de gobierno, el presidente Julio César Turbay (1978-1982) aprovechó el último coletazo del auge exportador para trasladar un número importante de productos al régimen de libre importación. Sin embargo, el arancel promedio se redujo muy poco. En 1980, los precios del café colapsaron. Esto ocurrió en un contexto internacional recesivo, en el cual el dólar se revaluaba frente al resto de las monedas de los países desarrollados, por lo que los esfuerzos por mantener la paridad cambiaria en relación con el dólar no permitieron mantener la paridad frente a las monedas de los otros mercados colombianos. La respuesta del gobierno fue la liberación de importaciones, con lo cual solo contribuyó a agravar la situación. En 1981 y 1982, la economía se estancó, la industria entró en franco receso y el déficit en cuenta corriente aumentó rápidamente.

Además de la carga heredada del anterior gobierno, la administración de Belisario Betancur (1982-1986) debió padecer las consecuencias de la crisis de la deuda externa regional, iniciada con la cesación de pagos de México en

14 Cabe agregar que a fines de 1973 y comienzos de 1974, o sea en las postrimerías del gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) había sido eliminada todo lo que podía considerarse como protección redundante. Por lo tanto, el sector productivo tenía razones para temer nuevas disminuciones de aranceles.

agosto de 1982. Esta crisis le significó al país crecientes dificultades en la obtención de financiamiento, pese a que siguió pagando puntualmente su deuda, y la virtual pérdida de su segundo mercado exportador, tras la abrupta devaluación venezolana de febrero de 1983. Para contener la crisis cambiaria, el gobierno prohibió la importación de diversos productos y negó las solicitudes para otros, adentrándose así en la última etapa proteccionista que hasta el presente ha tenido el país. Además, para impulsar las exportaciones, la devaluación se aceleró y fueron aumentados los incentivos. El país acudió a la banca privada para obtener préstamos adicionales, pero ésta condicionó su apoyo a la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, el Banco Mundial exigió la reversión de las medidas proteccionistas que fueran adoptadas en 1982. El gobierno, que se preciaba de la autonomía de su política exterior, se negó a acatar estas condiciones, en especial la firma del acuerdo con el Fondo.

Finalmente, el deterioro de la situación cambiaria obligó a reorientar la política económica, por lo que a mediados de 1984 entró en funciones un nuevo ministro de Hacienda. Rápidamente, el flamante equipo económico acordó algunos compromisos con el Fondo, pero la noticia se filtró a la prensa. Ante las reacciones, el gobierno le planteó a ese organismo la necesidad de establecer unas obligaciones más laxas que las contenidas en los programas de contingencia. Tras arduas negociaciones, la parte colombiana aceptó una monitoría por parte del Fondo, que supuestamente era una modalidad menos restrictiva, pero cuyas consecuencias sobre la política económica fueron casi las mismas. Además, "el proceso de ajuste no solo involucró un programa **macroeconómico** ortodoxo vigilado por el Fondo Monetario Internacional, sino la injerencia del Banco Mundial, particularmente en el diseño de las políticas **sectoriales**"¹⁵.

En este contexto de negociaciones con la banca multilateral, el país se adentró a partir de 1985 en la última etapa del modelo de desarrollo industrial-exportador, que se caracterizó por cierta liberalización, que desde el presente puede ser vista como de transición hacia un nuevo modelo. Las principales medidas adoptadas estuvieron dirigidas a disminuir la intervención sobre el comercio exterior. Esto es, disminuyeron tanto las restricciones cuantitativas y las solicitudes de importación negadas, como los subsidios e incentivos en la producción de bienes para la exportación. Sin embargo, las menores transferencias para el sector exportador fueron ampliamente compensadas por los procesos devaluatorios efectuados entre 1985-1986 y a partir de mediados de 1989. La nueva política económica aumentó la confianza de la comunidad financiera internacional. Los nuevos préstamos y un nuevo aumento de los precios del café permitieron que en 1986 el país obtuviera un superávit en su cuenta corriente. En los años siguientes, la devaluación y la recuperación del comercio intralatinoamericano determinaron un fuerte incremento de las exportaciones menores. Adicionalmente, la inversiones en minería (carbón y níquel) realizadas desde mediados de la década del 70, empezaron a generar divisas.

En este punto es necesario hacer hincapié en que, si bien los organismos multilaterales tuvieron una injerencia importante en la adopción de las políticas de liberalización del comercio exterior en 1985, cuando el país se sometió al denominado ajuste, la mejoría en la balanza de pagos a partir de 1986 acabó con la intervención del FMI y redujo el papel del Banco Mundial al de observador bien informado. En realidad, el equipo económico gubernamental fue el encargado de crear el ambiente apropiado para la adopción de la reforma. Este grupo consideraba que el país requería no solo un ajuste coyuntural, sino que era necesario ir más allá, para disminuir el papel del Estado en la economía, y estimular el "desarrollo ha-

15 José Antonio Ocampo, "Crisis y política económica en Colombia, 1980-1985", en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds), *La crisis de la deuda en América Latina*, Bogotá, Fedesarrollo-Siglo XXI Editores, 1986, pág. 230.

cia afuera", reduciendo la dependencia que en relación con el mercado interno tenía el aparato productivo.

Entre los argumentos que lentamente inclinaron la balanza en favor de la apertura, cabe mencionar los siguientes. Ante todo, era cada vez más extendida la creencia de que el modelo orientado hacia el mercado interno, acompañado de ocasionales períodos de promoción exportadora, estaba agotado, y para demostrarlo se citaba como evidencia la menor expansión del producto total y del manufacturero¹⁶. Por tanto, se concluía que era necesario que los empresarios buscaran demanda por sus productos en el exterior. En segundo lugar, el dinamismo exportador de los bienes manufacturados y de los productos de la minería fortaleció las reservas internacionales, haciendo innecesario el control de importaciones por razones cambiarias¹⁷. Y, aunque por pudor los funcionarios gubernamentales no lo mencionasen, es evidente que el narcotráfico generaba una porción muy importante de las divisas que llegaban al país en momentos en que las demás naciones latinoamericanas estaban sufriendo una grave crisis en su sector externo.

En tercer lugar, los defensores de la liberalización del comercio sostenían que las licencias de importación, que eran concedidas discrecionalmente por una entidad no sometida a escrutinio público —el Instituto de Comercio Exterior, Incomex—, favorecía la creación de rentas extraordinarias para los importadores, así como la corrupción de los burócratas. Finalmente, los éxitos exportadores de los países del sudeste Asiático y, más recientemente, los procesos liberalizadores e integracionistas de América Latina, ejercieron un importante

efecto de demostración sobre la política económica colombiana¹⁸.

En el período transcurrido entre 1985 y 1989, las anteriores tesis fueron reuniendo un consenso que progresivamente incorporó a la mayor parte del gremio de los economistas, a los principales funcionarios gubernamentales y a muy destacados políticos. El principal elemento que tuvo este proceso a su favor fue la continuidad de la política económica. A partir de 1984, los cambios en el Ministerio de Hacienda no alteraron los lineamientos generales de la política económica. Ni siquiera la derrota del partido Conservador en 1986 y el ascenso al poder del liberal Virgilio Barco (1986-1990) significó modificación alguna a este respecto. Incluso, pese al cambio de gobierno, permanecieron las mismas personas en cargos tan importantes como la gerencia del Banco de la República o el de negociador de la deuda externa.

Hacia un nuevo modelo de desarrollo, 1990-1993

El "Programa de modernización de la economía colombiana"

El Conpes tomó la decisión de embarcar al país en el proceso de apertura económica en un momento político bastante complicado. Esto sucedió a fines del gobierno de Virgilio Barco, quien, con su actitud distante y la declaratoria de la "guerra al narcotráfico", se había enajenado casi todo el apoyo de la clase política, los grupos de interés y la población en general. Entre agosto de 1989 y abril de 1990, fueron asesinados tres candidatos presidenciales, entre ellos Luis Carlos Galán, quien era el más opcionado para ganar las elecciones. La violen-

16 La economía colombiana pasó de crecer a tasas superiores al 5% en 1986 y 1987, a solo 4,1% en 1988 y 3,2% en 1989. Por su parte, la industria, que en 1987 alcanzó el 6,2%, descendió a 1,9% en 1988.

17 Las exportaciones de bienes pasaron de US\$3471 millones en 1987 a US\$4620 millones en 1990. En ese mismo período, las reservas internacionales netas se incrementaron de US\$3450 millones a US\$4501 millones.

18 José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, No. 21, enero-junio de 1992, págs. 174 y 175; y, Eduardo Lora y Catalina Crane, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Carlos Caballero y otros autores, *Apertura y crecimiento: El reto de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo-Fedesarrollo, 1991, pág. 106.

cia había alcanzado un punto tal que diversos analistas consideraron que Colombia estaba “al filo del caos”¹⁹. El momento no parecía ser el propicio para tomar decisiones económicas de largo alcance. Sin embargo, la intervención —otra vez— del Banco Mundial alteró la situación. El Gobierno nacional había acudido ante esa institución para solicitar nuevos créditos, pero esta condicionó su discusión a la aprobación de un programa de liberalización de importaciones y de reestructuración industrial²⁰.

Sin embargo, como el Presidente había perdido casi toda capacidad de liderazgo, el equipo económico, al igual que otros sectores burocráticos, actuaban con una gran autonomía. Además, en aquel entonces era indudable que César Gaviria, quien había tomado el lugar del asesinado Galán, sería elegido Presidente de la República. Gaviria había sido ministro de Hacienda en la primera parte del gobierno Barco, y en esa calidad intervino en las discusiones sobre la apertura, mostrándose como uno de sus más decididos partidarios. Era claro que en pocos meses la economía sería liberalizada. Por lo tanto, el efecto de la presión del Banco Mundial fue solo el de adelantar la decisión unos cuantos meses.

Así, en febrero de 1990 el Conpes aprobó el “Programa de modernización de la economía colombiana”, que supuso una de las liberalizaciones comerciales más significativas en la historia del país. De acuerdo con sus propios enunciados, el programa debería responder a cuatro criterios. El primero era el de ‘gradualidad’, según el cual la estructura productiva requería tiempo para adaptarse a las nuevas condiciones. Así, en una primera fase, que duraría dos años, se eliminarían los controles administrativos a las importaciones, para luego disminuir los aranceles. El segundo criterio, complementario del anterior, era el de ‘soste-

nibilidad’. Esta suponía una política macroeconómica que evitase los efectos negativos que la apertura pudiera tener sobre la estructura productiva y las reservas internacionales. El tercero era el ‘automatismo’ de la protección, para evitar discriminaciones en favor de algunos sectores. El cuarto criterio, similar al tercero, era el de ‘universalidad’, cuyo propósito era evitar que se establecieran preferencias en favor de cualquier actividad económica²¹. Estos dos últimos criterios revelaban la aceptación, por parte del gobierno, de la principal exigencia que había hecho la industria como condición para aceptar el cambio de la política económica: que la apertura también cubriese a la agricultura.

Los procesos electorales y la profundización de la apertura

En 1990 coincidieron la apertura y un intenso calendario electoral, que se inició con los comicios de marzo, en los que se eligieron cuerpos legislativos, alcaldes y candidato liberal a la presidencia, siguió en mayo con las elecciones presidenciales, y culminó con la elección, en diciembre, de la Asamblea Nacional Constituyente. Dentro de esta dinámica, la apertura, y en general la reforma económica, fueron un tema secundario para los distintos aspirantes, con excepción del precandidato liberal Ernesto Samper, quien a lo largo de la campaña hizo fuertes reparos al “Programa de modernización” adoptado en febrero. En todo caso, y como generalmente ocurre en los procesos electorales en Colombia, se vota por personas, no por propuestas ni por programas políticos.

Tras el asesinato de Galán, el papel de líder de la fracción mayoritaria del liberalismo le fue encomendado a César Gaviria, no obstante que entre ambos existía muy poca afinidad ideológica. Esto era más que evidente en el te-

19 Este fue el título escogido por los compiladores de un libro escrito en esa coyuntura: Francisco Leal Buitrago y León Zamosc, *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1990.

20 Lora y Crane, op. cit., pág. 106.

21 Se respetaron los nombres originales de estos criterios, tal como se encuentran en el “Programa...”, aunque no son muy afortunados para describir la realidad a la que se refieren. Ver Ocampo y Villar, op. cit., págs. 176 y 177.

ma de la apertura económica. Galán aceptaba la necesidad de insertarse en la economía internacional, pero "gradual y eficazmente con una perspectiva de mediano y largo plazo". Más aún, esta no era una de sus prioridades: "En materia económica y social la primera preocupación de mi gobierno será la lucha para controlar la inflación y fomentar el empleo"²². Gaviria, en cambio, era un convencido de las bondades de la apertura paulatina, tal como fuera aprobada en febrero de 1990: "Vamos a adelantar un proceso gradual, cuidadoso, con un horizonte de seis u ocho años, de tal manera que realmente nos podamos ir acomodando, que podamos aprender de las experiencias (...) Se trata de evitar políticas de choque"²³.

Por la misma época de las anteriores declaraciones de Gaviria, se discutía el programa que habría de guiar un futuro gobierno liberal. Respecto a la baja de aranceles, el documento propuesto por el organismo encargado de su redacción, el Consejo Ideológico del Partido Liberal, afirmaba que era importante "establecer un esquema de apertura propio, que opere gradual y selectivamente y se ajuste en un todo a las posibilidades del proceso económico y social". Sin embargo, aclaraba que esto no implicaba abandonar el modelo "de economía de mercado con dirección del Estado" que hasta entonces había guiado a la economía colombiana, sino que simplemente se trataba de reformarlo. Y agregaba que "las tendencias académicamente llamadas "neoliberales" o "desarrollistas" en nuestro medio, en cuanto propugnan reducir la intervención del Estado, dar al mercado su máxima capacidad de acción, repudiar la planeación y "privatizar" los servicios públicos esenciales, representan una posición antagonista a sus doctrinas (las del Partido Liberal), el cual supuestamente "tiene un perfil similar al de los partidos social demócratas"²⁴.

El Programa Liberal fue acogido por los diversos precandidatos liberales, con la excepción de Gaviria, quien afirmó que ese texto era un simple "directorío telefónico", que daba más "direcciones que soluciones", y que contenía "un diagnóstico acartonado y vago de la situación, con percepciones pesimistas y equivocadas de la realidad internacional"²⁵. Evidentemente, esta última frase se refería a las críticas del Programa a la apertura. No obstante, en las elecciones de marzo, Gaviria fue escogido candidato del liberalismo a la Presidencia de la República, y pocos días después el programa era declarado como el oficial del Partido Liberal. Este último trámite no tenía ninguna importancia, pues en Colombia no existen mecanismos coercitivos que obliguen a los elegidos por voto popular a someterse a determinado programa político. Finalmente, en mayo, Gaviria fue elegido Presidente de la República, culminando así el proceso electoral más traumático de la historia contemporánea colombiana.

En agosto de 1990, en su discurso de posesión como Presidente, Gaviria ratificó lo que afirmara durante la campaña con respecto a la apertura: "Es un proceso que vamos a realizar de manera gradual. No aplicaremos el tratamiento de choque de otros países latinoamericanos porque no tenemos la crisis que allí ha impuesto situaciones de tal naturaleza. En segundo lugar, porque tal política, que trae efectos benéficos en el mediano plazo, puede tener, a corto plazo, consecuencias sobre el crecimiento y el empleo que ni queremos, ni se justifica asumir"²⁶.

Al tiempo que el país se enfrascaba en los múltiples debates electorales, la apertura continuó. Así, según lo previsto por el 'Programa de modernización', los aranceles disminuyeron en marzo de 1990. El proceso siguió bajo el nuevo gobierno, y en noviembre de 1990 fue abolido

22 Discurso publicado en "Galán: El presidente que Colombia necesita", s.p.i., pág. 24.

23 Entrevista concedida a *Síntesis Económica*, No. 702, febrero 12 de 1990, págs. 13-15.

24 Dirección Liberal Nacional, *Programa del partido Liberal para el cuatrenio 1990-1994*, s. p. i., págs. 4, 5, 29 y 32.

25 *El Espectador*, 3 de febrero de 1990, pág. 10A.

26 "Bienvenidos al futuro", en Gaviria Trujillo, César, *Discursos: Economía*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1993, pág. 22.

el régimen de licencia previa, exceptuando solo bienes como armas de fuego y algunos productos del sector agropecuario, estos últimos mientras entraban en vigencia, en junio de 1991, los aranceles flexibles. Finalmente, el decreto 3095 de diciembre de 1990 fijó los gravámenes de 1991 y 1992 e indicó los criterios que regirían para los niveles de 1993 y 1994. De acuerdo con el decreto, el arancel promedio ponderado pasaría de un nivel de 16,5% en 1991 al 7,0% en 1994²⁷. De esta manera, estableciendo con anticipación un programa de apertura gradual, el gobierno creyó poder adelantarse a la incertidumbre de los sectores productivos.

La actitud de los gremios empresariales frente a las medidas de apertura adoptadas a fines del gobierno Barco había sido cautelosa, de expectativa frente a los efectos que pudieran tener las nuevas políticas. Aunque con diferente énfasis, los sectores empresariales del país aceptaban la necesidad de someterse a la competencia internacional, aunque insistían en la necesidad de que fuese un proceso gradual, durante el cual el Estado debería apoyar la reestructuración de los sectores más vulnerables. Pese a que uno de los cuatro criterios del 'Programa de modernización de la economía colombiana' era la universalidad, lo cierto es que el sector agrícola había sido objeto de una atención preferencial. Por ejemplo, los Planes de Oferta Selectiva, creados durante la administración Barco, protegían a 8 productos esenciales en la dieta alimenticia, mediante mecanismos como precios de sustentación, créditos de fomento y control de importaciones. Como no se veía que el gobierno estuviese dispuesto a abandonar el apoyo al campo, se

pensaba entonces que el sector más afectado por la apertura iba a ser el industrial.

Dentro de la industria, es de suponerse que los subsectores más maltratados por la competencia internacional deben ser aquellos que se encuentran más rezagados en cuanto a su grado de modernización tecnológica. A fines de la década del 80, los subsectores que estaban bajo esas condiciones eran el de productos metálicos —sin incluir maquinaria— y la maquinaria no eléctrica, y otros más pequeños que en conjunto sumaban poco más del 7% del producto bruto industrial. En cambio, los sectores que se consideraban líderes en tecnología, eran alimentos —sin bebidas—, textiles, química básica, papel, minerales no metálicos y algunos otros menos significativos, que comprendían el 44% del producto bruto manufacturero²⁸.

Esto significaba que el grueso de la industria, representada por la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, no tenía razones para temer la competencia internacional. Por su parte, los subsectores rezagados estaban afiliados al principal gremio especializado del sector industrial, la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas, Fedemetal. En consecuencia, Fedemetal fue la corporación más crítica de la apertura, en especial con todo lo que supusiese facilitar el acceso de los productos venezolanos, que en este campo tenían una tecnología más avanzada y costos de insumos muy inferiores. Pero Fedemetal era la única voz patronal que se oponía de manera decidida a la apertura. Además, durante los últimos meses de la administración Barco la atención del país estaba concentrada en la convocatoria a una asamblea que reformase la Constitución vigente desde 1886²⁹. Las expectativas crea-

27 Eduardo Lora, "Reformas para la modernización de la economía colombiana", en Eduardo Lora (ed.), *Apertura y modernización. Las reformas de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1991, cuadro 2, pág. 19.

28 Alvaro Zerda, "Modernización empresarial y empleo en la industria manufacturera colombiana", en Rainer Dombois y Carmen Marina López, *Cambio tecnológico y trabajo en Colombia*, Bogotá, Fescol, 1993, págs. 42-55. Sin embargo, algunos de los sectores que en 1993 habían sido afectados más duramente por la apertura eran algunos de los que el estudio identificaba como líderes en tecnología, tales como el textilero, el de alimentos y el papelerero.

29 En concreto, durante este período, y con ocasión de las elecciones locales del 11 de marzo y las presidenciales del 27 de mayo, un grupo de ciudadanos manifestaron su voluntad de que la Constitución fuese reformada por un proceso diferente al consagrado por ella misma. La Corte Suprema de Justicia consideró que este movimiento de opinión era representativo de la nación, por lo que dio vía libre a la reforma.

das en torno a la reforma, más la entrada en funciones de una nueva administración, en agosto de 1990, a cargo del presidente Gaviria —una de cuyas primeras funciones fue reglamentar la elección, en diciembre del mismo año, de la Asamblea Nacional Constituyente—, hizo que los gremios y, en general todo el país, manifestasen una actitud más optimista frente al futuro.

Antes se afirmó que la reforma económica colombiana ha consistido, en gran parte, en la liberalización del comercio exterior. Sin embargo, también ha incluido otros temas. Precisamente, el gobierno de César Gaviria aprovechó la legislatura del segundo semestre de 1990, para impulsar estos aspectos complementarios. Una de las razones fundamentales, sino la principal, que había llevado a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente era el desprestigio de la rama legislativa del poder público. Y para demostrar que su labor no era tan negativa como todos afirmaban, el Congreso aprobó todo lo que el gobierno sometió a su consideración, con excepción de la reforma al sistema de seguridad social, que debió esperar dos años, hasta fines de 1993.

El paquete de leyes aprobado por el Congreso incluyó la Ley Marco de Comercio Exterior (Ley 07 de 1991), las reformas cambiaria (Ley 09 de 1991), laboral (Ley 50 de 1990), tributaria (Ley 44 de 1990) y financiera (Ley 45 de 1990), y un nuevo estatuto de puertos (Ley 01 de 1991) que liquidó a Colpuertos, el ente gubernamental encargado de administrar la infraestructura portuaria³⁰. Los efectos principales de estas leyes tuvieron lugar en los campos del comercio exterior, cambiario y laboral. Respecto al primer tema, la Ley Marco creó una nueva estructura institucional, que inclu-

yó el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior, y un Fondo de Modernización Económica. Estos establecimientos tenían un perfil mucho más elevado que sus predecesores, lo que demostraba el interés del gobierno por hacer de las exportaciones el nuevo motor del desarrollo. Adicionalmente, la Ley Marco estableció que en adelante la inversión extranjera tendría el mismo tratamiento que la nacional, excepto en algunos sectores como el financiero, minero y petrolero. Por su parte, la reforma cambiaria legalizó en la práctica —aunque no lo afirme textualmente— el mercado paralelo de divisas y la posesión de activos en el exterior.

Finalmente, la reforma laboral buscó, de acuerdo con las tendencias predominantes a nivel internacional, la flexibilización del régimen laboral, mediante la eliminación de mecanismos como la retroactividad de las cesantías, la acción de reintegro tras diez años de trabajo y la ‘pensión-sanción’³¹. Estos instrumentos, concebidos en el momento de su creación para favorecer a los trabajadores, se habían vuelto en contra suya, pues, para escapar a los costos adicionales que suponían, muchos empresarios despedían a sus empleados poco antes de que éstos cumplieran diez años de servicios.

Sin embargo, los sindicatos se opusieron radicalmente a esta reforma. Por lo tanto, la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, la mayor de las centrales obreras del país, convocó para el 14 de noviembre de 1990 a una protesta nacional contra la apertura económica y las reformas que entonces cursaban en el Congreso, en especial contra la reforma laboral. En respuesta, el gobierno declaró ilegal el paro, pero

30 Lora, op. cit., págs. 13-42.

31 La retroactividad de las cesantías, o ‘doble retroactividad’, suponía que los incrementos salariales afectaban a la totalidad de las cesantías, incluso aquellas retiradas previamente por los trabajadores. La acción de reintegro tras diez años de trabajo implicaba que un trabajador que hubiera cumplido este tiempo de servicio y fuese despedido sin justa causa, podía acudir a la justicia para reclamar una alta indemnización y el reintegro en su antiguo puesto. Este mismo trabajador también podía acudir a la ‘pensión-sanción’, que establecía el derecho a recibir pensión al momento de cumplir 60 años. Por otra parte, si el despido fuese posterior a los 15 años de servicios, la pensión sería obligatoria a partir de los 50 años de edad. Debido a estas dos últimas disposiciones, la estabilidad en el empleo se había convertido en inmovilidad tras diez años de trabajo, por lo que muchos patronos despedían a los trabajadores próximos a llegar a esta fecha.

no tomó las medidas extraordinarias que han sido comunes en el pasado para conjurar este tipo de situaciones. El gobierno previó que con la coyuntura preconstituyente, no estaban dadas las condiciones para una gran movilización social. La misma CUT era consciente de que este no era el momento más propicio para un paro nacional, y hasta el último instante esperó que el gobierno manifestara su voluntad de concertar. Finalmente, el paro se hizo, pero la opinión pública no se solidarizó con las demandas sindicales³².

El gobierno triunfó en esta prueba de fuerza, pero no por ello usó sus acrecentados recursos de poder para sacar adelante las reformas que entonces estudiaba el Congreso. Por el contrario, aprovechó este momento para hacer partícipes del debate a las organizaciones obreras. Así, al otro día del paro, convocó a los dirigentes de la CUT para discutir los problemas más complejos de la situación laboral. Tras diversas negociaciones, las diferentes centrales sindicales, incluida la CUT, aceptaron la reforma laboral pero a cambio obtuvieron el reforzamiento de los derechos colectivos, con medidas como el reconocimiento automático de la personería jurídica de los sindicatos y la ampliación del período legal de huelga.

Finalmente, fue aprobada una reforma en la que convivían dos aspectos aparentemente contradictorios, pues al mismo tiempo que flexibilizaba las relaciones laborales, consagraba mayores derechos para los sindicatos. Solo el tiempo podrá realizar un balance efectivo sobre el impacto de cada uno de estos dos elementos, pero no es muy aventurado suponer que el momento presente no verá un reforzamiento del movimiento sindical³³. Y ante la persistencia de tasas de desempleo superiores al 10%, en un contexto en el que además el sector informal continúa expandiéndose, es de

suponer que la flexibilización dará carta blanca a las elevadas tasas de rotación que caracterizan al sector formal colombiano.

La oposición entre la nueva Constitución y el Plan de Desarrollo³⁴

En febrero de 1991 fue instalada la Asamblea Nacional Constituyente, la cual no se limitó a reformar la carta fundamental que estaba vigente desde 1886, sino que se declaró autónoma para expedir una nueva Constitución, como en efecto hizo en julio del año 1991. Paralelamente, el gobierno nacional, por medio del Conpes, trabajaba en la redacción del Plan de Desarrollo que debería guiar sus tareas hasta 1994, y que, con el nombre de 'La Revolución Pacífica', fue dado a conocer en el mes de octubre. El estilo de trabajo de ambas instituciones no pudo ser más opuesto, pues mientras que en la Constituyente estaban representados amplios sectores sociales, incluso algunos que hasta el momento habían estado al margen del proceso político, el Conpes es una corporación donde se reúnen exclusivamente algunos altos funcionarios estatales "los ministros del área económica, el jefe del Departamento Nacional de Planeación y el gerente del Banco del República" y el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, a los cuales les es muy fácil producir un documento tan homogéneo como el Plan de Desarrollo.

Sin embargo, 'La Revolución Pacífica' será el último de los planes de desarrollo elaborados a solas por el gobierno. Esto se debe a que la nueva Constitución ha establecido que, en el futuro, participarán en su redacción otras personalidades —el Consejo Superior de la Judicatura, órgano administrativo del poder judicial, y autoridades de las entidades territoriales— y, sobre todo, dispuso que debe es-

32 Camilo Borrero, "Balance del paro nacional. Empatar perdiendo", en *Cien Días vistos por Cinep*, vol. 3, No. 12, octubre-diciembre de 1990, págs. 28 y 29.

33 En Colombia existen 11 millones de trabajadores, de los cuales apenas el 9% está sindicalizado (María Elena Rodríguez, "¿La unión hace la fuerza?", en *Cien Días vistos por CINEP*, vol. 5, No. 18, abril-junio de 1992, págs. 28-30).

34 Algunas de las ideas del presente título fueron formuladas originalmente en José Antonio Ocampo, "Reforma del Estado...", págs. 11-14.

cucharse el concepto del Consejo Nacional de Planeación, novedosa institución que estará integrada “por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales” (art. 340). Aunque el concepto dado por el Consejo no es obligatorio, sí hará que el proceso de elaboración del plan sea más transparente y participativo.

Algunos comentaristas han criticado el que la planificación sea elevada a rango constitucional en un momento en el cual la tarea esencial en el campo económico es la desregulación. Sin embargo, en Colombia estos planes de desarrollo han sido documentos de carácter más que todo ideológico, pues el país no cuenta con las condiciones técnicas para una efectiva planificación de mediano y largo plazo. En realidad, las prioridades de la acción estatal se establecen cada año, en los proyectos de presupuesto.

Los diversos intereses representados en la Constituyente redactaron un documento que en sus aspectos políticos es mucho más democrático que la antigua Constitución, pero que en lo relacionado con la economía refleja ambigüedades derivadas de su afán de ampliar las responsabilidades y atribuciones del Estado, al tiempo que pretende promover la participación del sector privado en actividades que antes le estaban vedadas, tales como la provisión de servicios públicos. Así, en relación con la tendencia a un mayor intervencionismo estatal, la Constitución definió al colombiano como un ‘Estado social de derecho’, que debe promover el acceso de todos los ciudadanos a la propiedad, y estableció una serie de derechos económicos y sociales —a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social, al trabajo— que nunca antes habían tenido rango constitucional. De otra parte, además de la participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos, la Constitución también incluyó algunas de las ideas defendidas por los sectores neoliberales, tales como la independencia del Banco Central en relación con el gobierno nacional y el rechazo a los monopolios de cualquier tipo.

‘La Revolución Pacífica’, en cambio, es un producto integral de la ideología de la tecnocracia que ha impulsado la reforma económica. En relación con la intervención estatal, el Plan establece que, además de fomentar la competencia, ella debe limitarse a dos campos, en los cuales considera que son posibles externalidades positivas: la infraestructura física, en especial los bienes públicos —entre ellos el medio ambiente y la ciencia y la tecnología—, y la infraestructura social. Como corresponde a las nuevas teorías del desarrollo económico, la inversión en infraestructura social debe aumentar el acervo de capital humano, por lo cual debe concentrarse, en primer término, en la educación, y luego en otros aspectos como salud, nutrición, vivienda, agua potable y alcantarillado.

La Constitución de 1991, al igual que los planes de desarrollo del pasado, también menciona la importancia de la acción estatal en el terreno social, pero afirma que la política social es un fin en sí mismo. En cambio, para “La Revolución Pacífica” —y, en general, para la nueva teoría del desarrollo—, la inversión social es un medio que permitirá incrementar la acumulación de capital humano, lo que, en un futuro, debe estimular el crecimiento de la economía. Pero, ¿qué implica esta diferencia en términos concretos? Ello dependerá del proceso político mismo. Siempre que le sea posible, la tecnocracia limitará la política social a la formación de capital humano, lo cual significa que aquellos sectores que no pueden ser productivos, tales como los ancianos, recibirán una atención del Estado que en el mejor de los casos será marginal. En cambio, cuando los sectores sociales tradicionalmente discriminados por el Estado logren adquirir recursos de poder suficientes para poner sus necesidades en el centro del debate público, tendrán en la Constitución una herramienta para hacer de la política social un fin en sí misma.

Esto último ocurrió, por ejemplo, durante el debate sobre el sistema pensional, en el cual se enfrentaron dos posiciones. De un lado, el gobierno y el sistema financiero, que pretendían imponer el modelo chileno de capitaliza-

ción individual, sin manifestar mayor preocupación por el aumento de la cobertura, pese a que en el país apenas un 20% de la población está asegurada. Del otro lado, se situaron los sectores que, como el sindicato del Instituto de Seguros Sociales y algunos políticos vinculados al mismo partido Liberal en el gobierno, reivindicaban la necesidad de que el Estado continuara interviniendo en el manejo de pensiones, con el fin de que fuera garantizada la solidaridad entre los trabajadores de mayores y menores ingresos.

Estos últimos sectores encontraron apoyo en la nueva Constitución, que dice: "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social" (art. 48). Como se veía muy mal que el mismo gobierno que había impulsado la nueva Constitución, fuese en contra de su espíritu en un problema tan importante como el de la seguridad social, finalmente debió abandonar su afán de privatización a ultranza del sistema pensional, aceptando en cambio la coexistencia de los sistemas privado y público para el manejo de las pensiones.

La aceleración de la apertura y el conflicto intragubernamental

En sus primeros meses de gestión, el gobierno Gaviria prosiguió en su empeño de reducir gradualmente los gravámenes arancelarios, según el programa establecido por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Como ministro de Hacienda había sido nombrado Rudolf Hommes, el único miembro del gabinete original que al presente permanece en su cargo. Pero en el Ministerio de Desarrollo, que se encarga de definir la po-

lítica sectorial para la industria, Gaviria nombró a Ernesto Samper, quien durante la campaña electoral se había mostrado como el principal contradictor de la apertura. Así, cuando el anterior gobierno inició la reforma económica, Samper dijo: "En ningún momento el Presidente Barco ofreció una apertura económica, como la que estamos iniciando a la carrera, para dejarla montada al próximo gobierno (...) Es una apertura hacia adentro, que consiste en bajar las barreras, liberar las importaciones (...) Todo el mundo sabe que eso va a terminar en una subfacturación de importaciones y crear unas condiciones de competencia internacional para que acaben en unos pocos minutos con la poca base industrial que hemos logrado construir"³⁵.

Samper había sido derrotado por Gaviria en la lucha por la nominación del Partido Liberal como candidato a la Presidencia, pero, no obstante su derrota, el segundo lugar obtenido lo situaba desde entonces como el candidato favorito para las elecciones de 1994. Sin embargo, Samper tenía en su contra la imagen de político populista que se había creado en el pasado defendiendo a pequeños arrendatarios y vendedores ambulantes, lo cual le había granjeado la antipatía de los grandes empresarios. El nombramiento en el Ministerio constituía una oportunidad inmejorable para ganarse la confianza de los hombres de negocios y, al mismo tiempo, adquirir experiencia en la administración pública. A la luz de los acontecimientos posteriores, que serán examinados a continuación, no parece muy lógica la decisión de Gaviria de nombrar a Samper, pues significaba la introducción de un elemento disociador en el seno de su gobierno, más aún cuando era claro que el propósito de Samper era desplegar una gran actividad, que sirviera para afirmar su carrera a la Presidencia. Sin embargo, las cosas se aclaran si se piensa que Gaviria consideraba entonces que, si bien la apertura era irreversible, podía ser adelantada gradualmente, en lo cual contaría con el apoyo de Samper.

35 Entrevista concedida a *Síntesis Económica*, No. 704, febrero 26 de 1990, pág. 30.

Entre tanto, la apertura comenzaba a producir dificultades de orden macroeconómico. El gobierno había previsto que, tras la reducción de aranceles de marzo de 1990, las importaciones empezarían a aumentar, sin que esto produjera problemas en la balanza de pagos, porque simultáneamente la devaluación estimulaba la expansión de las exportaciones. Sin embargo, las expectativas generadas por la posibilidad de reducciones arancelarias adicionales hicieron que las importaciones, en lugar de crecer, disminuyeran. Estas expectativas fueron confirmadas en diciembre, cuando se fijó el programa de desgravación para el período 1991-1994. Sin embargo, esto no fue suficiente, pues la confirmación de que los aranceles serían menores en el futuro mediano, postergó todas las importaciones no indispensables. Y gracias a la libertad cambiaria, las divisas empezaron a fluir al país, amenazando con desatar fortísimas presiones inflacionarias³⁶.

La respuesta del gobierno frente a esta situación, que no tenía precedentes en la historia del país, agravó las cosas. Temeroso de la gran liquidez con que contaba la economía, subordinó todos los objetivos de la política económica a la lucha contra la inflación. Así, el peso empezó a ser revaluado y se aumentó el período de redención de los certificados de cambio —papeles representativos en pesos que reciben los exportadores a cambio de sus divisas—, abandonando de esta manera el apoyo a los exportadores. Además, se elevó el encaje marginal de los bancos y se empezaron a captar grandes cantidades de dinero a través de las denominadas operaciones de mercado abierto, OMAs. El efecto de estas medidas fue la elevación de las tasas de interés domésticas, en un momento en el que las internacionales descendían, como consecuencia de los esfuerzos hechos por los países centrales para detener la depresión. El incremento en el diferencial de

ambos tipos de interés, produjo un segundo aluvión de divisas, justo lo contrario de lo que se buscaba³⁷.

Si el primer flujo de dólares podía atribuirse a una predicción errada de las expectativas de los actores económicos, en cambio el segundo flujo se debió a un gravísimo error del equipo económico, que continuó aplicando políticas monetarias propias de una economía cerrada en un momento en que la economía se había abierto. En 1991, el gobierno reconoció por concepto de interés de los OMAs, US\$1 mil millones, lo que significa que premió a los especuladores con una suma equivalente a un 1% del PIB nacional de ese año.

El aumento de las tasas de interés afectó a toda las empresas del país, mientras que la revaluación supuso un golpe adicional a los exportadores. Esto generó un intenso debate dentro del gobierno, que muy pronto trascendió a la opinión pública, y cuyas cabezas visibles fueron Samper, quien consideraba que lo más importante era la defensa de la estructura productiva nacional, y Hommes, que veía en la inflación la principal amenaza. El conflicto fue subiendo de tono en la medida en que el gobierno era incapaz de contener el flujo de divisas hacia la economía. Finalmente, el 17 de agosto de 1991, el gobierno nacional, pese a la oposición de Samper, decidió imponer inmediatamente los niveles arancelarios que estaban previstos para 1994. Así, la protección efectiva para bienes con producción nacional pasó en menos de un año, de diciembre de 1990 a septiembre de 1991, de un 74,7% a un 34,1%³⁸. De esta accidentada manera, culminaba el proceso de reducción arancelaria, que era el más importante de los dos ejes de la reforma económica colombiana.

Poco tiempo antes, en julio de 1991, las trece principales organizaciones patronales se fede-

36 Consuelo Corredor M., "En el juego de la prueba y el error", en *Cien Días vistos por Cinep*, vol. 5, No. 19, julio-septiembre de 1992, págs. 18 y 19.

37 Luis Ignacio Aguilar Z., "Economía", en Luis Alberto Restrepo Moreno (editor), *Síntesis 93. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo Editores, 1993, págs. 25-27.

38 Ocampo y Villar, op. cit., pág. 178.

raron, por primera vez en su historia, en una cúpula llamada Consejo Gremial Nacional. Pese a su declarada intención de negociar con el gobierno nacional las políticas relacionadas con la apertura, cada corporación respondió por su cuenta frente a la aceleración de la apertura, dando temprana sepultura al propósito de actuación conjunta que inspirara la creación del Consejo.

La reacción de los grandes productores agrícolas, representados en la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, fue positiva. Después de todo, habían acordado con el Ministerio de Agricultura que los productos más sensibles se someterían al sistema de franja de precios. En cambio, la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, expresó su malestar por esta situación: "Por tercera vez se ha adelantado sorpresivamente el proceso de desgravación arancelaria, sin una política de concertación. Queda la sensación de una programación frágil, frente a un programa económico que en nuestra opinión es el más ambicioso e importante que ha iniciado el país"³⁹. Derrotado en su propósito de mantener la gradualidad de la apertura, de tal manera que los productores y, en especial los exportadores, pudieran acomodarse a las nuevas condiciones, Samper renunció a su cargo a fines de octubre de ese mismo año. El Presidente nombró en su reemplazo a Jorge Ospina Sardi, amigo de la apertura acelerada.

Finalmente, en el primer semestre de 1992, se revirtieron las tendencias de comercio exterior, pues las exportaciones empezaron a caer, mientras que las importaciones se recuperaron. De esta manera, el país había cambiado las divisas provenientes de las actividades productivas exportadoras por otras de carácter especulativo. Sin embargo, en 1992 el comportamiento de la industria fue positivo, y solo fue superado en dinamismo por la construcción, que tuvo un año extraordinario, y la minería, en la cual se están realizando grandes

inversiones para la explotación de los grandes yacimientos recientemente descubiertos. Estas cifras fueron tanto más significativas en la medida en que el país padeció un fuerte racionamiento eléctrico.

La otra cara de la moneda la constituyó la agricultura, cuyas cifras fueron negativas luego de que en 1991 había sido el sector de mayor crecimiento⁴⁰. Los gremios de este sector atribuyeron su situación a la apertura, pero el gobierno culpó al proteccionismo de los países industrializados, a la caída de los precios internacionales y a la sequía. En realidad, ambas partes tenían parte de la razón. De un lado, la sequía y la caída de los precios internacionales golpearon fuertemente a algunos productos, tales como el algodón; del otro lado, el desmonte de los Planes de Oferta Selectiva y las demás medidas destinadas a subsidiar el sector agrícola que habían sido adoptadas por la administración Barco significaron un fuerte golpe para los productores nacionales. De haber sido mejores las condiciones externas, para el gobierno hubiese sido más fácil dar transparencia en los precios agrícolas. Pero como este no era el caso, y ante las crecientes protestas de los empresarios, en 1993 al gobierno empezó a adoptar medidas destinadas a proteger este sector.

Reforma del Estado y conflictos laborales

Las organizaciones sindicales no simpatizan con las nuevas políticas de comercio exterior por el temor a la posibilidad de que se abran las puertas a importaciones que afecten la industria y la agricultura locales, haciendo que se pierdan puestos de trabajo.

Sin embargo, esto no ha ocurrido. De hecho, los niveles de desempleo han disminuido durante todo el período de la liberalización económica reciente. Así, entre 1988 y 1992, la participación de los desempleados en el total

39 El Espectador, 27 de agosto de 1991, pág. 10A.

40 Aguilar Z., op. cit., págs. 27-30.

de la población económicamente activa pasó de 11,3% a 10,3% (promedios anuales)⁴¹.

Algunos analistas explican el comportamiento del empleo por la afortunada coincidencia del auge de la actividad constructora. Esto es en parte cierto, pero también lo son los reclamos gubernamentales de que no se han perdido trabajos en el sector industrial, pese a las profecías en ese sentido de los enemigos de la apertura. La disminución del desempleo es harto más significativa considerando que la tasa de participación de la población económicamente activa en relación con la población en edad de trabajar aumentó del 57,9 al 60,8% durante el ya señalado período 1988-1992⁴².

El hecho de que los niveles de ocupación hayan aumentado justo cuando se disminuyen los niveles arancelarios es un factor que le facilita al gobierno su propósito de adelantar la apertura. Si, en cambio, la disminución de los aranceles hubiese producido la pérdida de un número apreciable de empleos puede suponerse que el equipo gubernamental se hubiera visto obligado a actuar con mucho más tacto y, sobre todo, más desparpajo. Sin embargo, incluso en este hipotético caso, es muy difícil "por no decir imposible" que la clase trabajadora esté en condiciones de oponerse a un designio gubernamental de esta magnitud. La razón de ello es la debilidad y la dependencia patronal que caracterizan al sindicalismo colombiano, en especial al que representa a los trabajadores del sector privado.

En las últimas dos décadas, el sindicalismo solo encuentra condiciones propicias para su desarrollo en las instituciones del Estado. Es aquí donde se encuentran las organizaciones laborales más activas y la mayor parte de las vinculadas a los partidos de izquierda. A diferencia de los trabajadores del sector privado, los servidores públicos no temen a la apertura sino a las consecuencias que sobre su estabilidad tenga la reforma del Estado, entendida como el abandono o traspaso al sector privado

de ciertas funciones, en lo que el gobierno ha denominado "modernización del Estado".

Pueden contarse con las manos las actividades que el Estado abandona sin que exista en el sector privado interés por asumirlas. Es el caso, por ejemplo, de la actividad cinematográfica, claro ejemplo de derroche. En cuanto a las privatizaciones, es necesario distinguir entre aquellas que tenían una dinámica originada antes del actual proceso de reforma estatal y las que corresponden claramente a la actual dinámica de redefinición de las fronteras del Estado. Las privatizaciones que corresponden al primer grupo son las del sistema financiero —que en su mayor parte fue nacionalizado con ocasión de la crisis de 1982— y la explotación de los puertos y las vías férreas —cuya ineficiencia ha sido proverbial.

En segundo término, están las privatizaciones que han sido impulsadas por la reforma del Estado, las que tienen un alcance mucho menor al de otros países del área latinoamericana donde el Estado ha tenido una participación mucho mayor en la economía. Dos han sido los temas que el gobierno ha impulsado y que han suscitado la mayor parte de los debates en torno a este tipo de privatizaciones. El primero es el traslado al sistema financiero del manejo de las pensiones y las cesantías, que constituye el núcleo de la reforma a la seguridad social. El segundo tema es la ampliación de las posibilidades de que el sector privado participe en el sector de telecomunicaciones. En este caso, se presenta el absurdo de que el Estado renuncia a su monopolio, pero permite la conformación de otros monopolios, o en el mejor de los casos, oligopolios. Es lo que ha ocurrido hasta el momento con la televisión por cable y con la telefonía celular. Otros campos en que el gobierno nacional o las administraciones locales están adelantando o adelantarán en el futuro inmediatas privatizaciones, son la construcción y la administración de carreteras, la generación de energía y la recolección de basuras.

41 Fedesarrollo, "Situación económica", en *Situación colombiana*, No. 2, abril de 1993, cuadro 2, pág. 10.

42 Ibid.

La Constitución de 1991 también se refirió a las privatizaciones, así: "cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad" (art. 60). Aunque esta disposición, dirigida a democratizar la propiedad de las empresas que son privatizadas, no ha sido reglamentada todavía, ya se ha erigido en un obstáculo a la vehemencia privatizadora del gobierno. En la privatización del Banco de Colombia, que culminó en enero de 1994, el gobierno solo ofreció un 15% de las acciones a los trabajadores y a las organizaciones solidarias. Sin embargo, la justicia estableció que la Constitución quiere que les sean ofrecidos el 100% de las acciones. El Gobierno nacional debió entonces cambiar los planes para la privatización de los bancos y corporaciones de ahorro y vivienda que ya estaban en marcha.

Sin embargo, aunque el gobierno afirma que hay una serie de campos de acción que debe abandonar, lo que ocasionará la pérdida de sus trabajos de un cierto número de funcionarios, señala también que hay ciertas actividades, especialmente las vinculadas a la seguridad y la justicia, que deben ser fortalecidas. Y el número de plazas que se crearán será superior a las que se supriman. Por otra parte, la descentralización de determinadas funciones ha producido un incremento de funcionarios a nivel municipal y departamental, sin que el tamaño del Estado central haya disminuido en la misma proporción. En consecuencia, los sindicatos del sector público no enfrentan la disminución del tamaño del Estado sino la pérdida de determinadas posiciones. Tal vez por esta razón han fracasado las convocatorias a paros nacionales, hechas por los sindicatos del sector público. Prueba de ello fue lo ocurrido en noviembre de 1990, cuando la movilización de la CUT no pudo impedir la aprobación de la reforma laboral. En todo caso, el temor a la pérdida de sus empleos de los funcionarios de determinadas entidades ha producido su movilización, en la cual han obtenido ciertos

triunfos, con el apoyo de los tribunales y el Congreso de la República.

El primero de los enfrentamientos entre el gobierno y sus trabajadores fue motivado por la expedición del decreto 1660 de junio de 1991, reglamentario de la Ley 50 de 1990. El gobierno entendía que diversas instituciones debían abandonar las labores de ejecución y limitarse a las de control (por ejemplo, la Corporación Nacional de Turismo), o simplemente desaparecer (la Superintendencia de Control de Cambios), por lo que era necesario salir de un número de trabajadores que estimaba en 40 mil. Pero, para evitar conflictos laborales, el Decreto compensaba con generosas indemnizaciones a los trabajadores cesantes. Aunque funcionarios de todos los órdenes se acogieron al Decreto, los sindicatos se manifestaron en contra, pues socavaba su poder. Así, en octubre de 1991, la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, Fenaltrase, convocó a un paro nacional en protesta contra el decreto 1660, pero su impacto fue muy reducido. Finalmente, en agosto de 1992, la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado Decreto, eliminando, al menos temporalmente, la posibilidad de efectuar una rápida "modernización del Estado".

La inconformidad creció a principios de 1992, ante la demora en los incrementos salariales que normalmente son anunciados en los primeros días de enero, e incluso se extendió a policías y militares. El gobierno tuvo que acudir al régimen extraordinario de emergencia económica, y anunció los aumentos a fines de febrero. En este contexto tuvo lugar el segundo enfrentamiento entre el gobierno nacional y los trabajadores. Fue en abril de 1992, cuando los trabajadores de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se lanzaron a la huelga, en defensa del control estatal de la telefonía y, en general, de todas las telecomunicaciones. Durante una semana el país quedó aislado del exterior, y los sindicatos estatales convocaron a un paro nacional de solidaridad. Finalmente, el gobierno cedió, y retiró el proyecto privatizador. Este paro no solo cobró la cabeza del ministro de Comunicaciones, cuya

actitud desafiante había sido el elemento catalizador de la protesta, sino que moderó los ritmos de los demás proyectos privatizados⁴³.

El gobierno, inconforme con la caída del decreto 1660, encontró en una disposición de la nueva Constitución una herramienta para "modernizar al Estado". Esta herramienta era el artículo 20 transitorio, que facultó al gobierno para suprimir, fusionar o reestructurar toda la estructura del Estado, durante los 18 meses siguientes —o sea hasta fines de 1992—, "teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión" cuya composición establecía. Pese a que la Comisión fue instalada en noviembre de 1991, apenas inició sus trabajos en septiembre de 1992. El 30 de diciembre de 1992 el Gobierno nacional expidió 61 decretos, que afectaban a 87 entidades, en los cuales no se consideraron las opiniones contrarias de los miembros de la Comisión que pertenecían a sectores diferentes al Ejecutivo. Estos decretos recortaban a unos 23 mil trabajadores y cambiaban la naturaleza jurídica y los alcances de varias instituciones. Entre otras cosas, los decretos eliminaron entes de probada ineficiencia, tales como el Fondo de Fomento Cinematográfico, Focine, o cuyas funciones habían sido descentralizadas, como era el caso de la Junta Nacional de Tarifas o el Fondo Nacional Hospitalario⁴⁴.

El conjunto de decretos no solo fue objeto de escaso —por no decir ningún— debate, sino que fue expedido en los últimos días del año, cuando la mayoría de los colombianos se encontraban de vacaciones. Por lo tanto, la reacción fue lenta, al ritmo en que los afectados se reincorporaban a sus labores habituales. Finalmente, fue convocado un paro nacional estatal para el 17 de febrero de 1993, que el Ministerio del Trabajo declaró ilegal. Este se realizó, pero recibió muy poca atención por parte de los medios de comunicación.

Lo que los trabajadores no pudieron lograr por sí mismos, fue posible con la intervención del Congreso de la República, que en la legislatura de 1993 reversó el decreto que le permitía al sector privado intervenir en la definición de las tareas del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, entidad encargada de la formación de técnicos. Por otra parte, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de los artículos de algunos decretos que le confieren autonomía a las instituciones afectadas para que sus juntas directivas reformen la planta de personal a su cargo. Sin embargo, la misma Corte aclaró que existían otros recursos para readecuar la planta de personal de esas instituciones.

El otro eje de la reforma: los acuerdos de libre comercio

Fuera de la reducción arancelaria, el equipo económico ha buscado la firma de acuerdos de libre comercio con distintos países, sean o no del mismo nivel de desarrollo que Colombia. Este proceso está bastante avanzado con los países que integran el Grupo Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y algo menos con los que hacen parte del Grupo de los Tres, G-3 (Colombia, México y Venezuela). En realidad, hasta el momento estos progresos han sido posibles con Venezuela, país con el que Colombia se ha integrado a niveles que no tienen precedentes. Colombia y Venezuela fueron la fuerza motriz del renacimiento del Grupo Andino. Luego, ambos países vieron en México posibilidades muy interesantes, derivadas del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, y acordaron negociar conjuntamente con ese país.

Después de más de dos décadas de frustraciones, el Grupo Andino revivió a fines de la década de los 80 como consecuencia de los procesos de apertura económica iniciados por varios de sus miembros. Así, en mayo de 1989, Venezuela disminuyó los aranceles y empezó

43 Luis Alberto Restrepo Moreno, "Movilización Social", en Luis Alberto Restrepo Moreno (editor), op. cit., págs. 86-92.

44 Hernando Gómez Buendía, "Elefantes y flamings, gatos y liebres", en *El Tiempo*, 21 de febrero de 1993, pág. 18A.

a desmontar las restricciones no arancelarias, y en mayo de 1991 los redujo aún más, para un promedio nominal inferior al 20%. Colombia, por su parte, fijó en diciembre de 1990 los aranceles para el período 1991-1994, pero en agosto de 1991 adelantó los niveles previstos para 1994⁴⁵. Sobre la base de este proceso, los Consejos Presidenciales Andinos de noviembre de 1990, en La Paz, y mayo de 1991, en Caracas, acordaron que el 31 de diciembre de 1991 entraría en vigencia la Zona de Libre Comercio –Ecuador tendría un plazo mayor para vincularse, hasta junio de 1992. Adicionalmente, y a través de varias etapas, se adoptaría el Arancel Externo Común, AEC, hasta que en diciembre de 1993 se conformaría un Mercado Común Andino incluyendo a Colombia, Venezuela y Perú. Bolivia y Ecuador entrarían a hacer parte de ese mercado en 1995.

En diciembre de 1991, con ocasión del VI Consejo Presidencial Andino, se firmó el Acta de Barahona, que reactivó definitivamente el Pacto Andino y previó que la región tendría un AEC a partir del 1o. de enero de 1992. Adicionalmente, se invitó a México a negociar un acuerdo con los países de la región y, con miras a la constitución de un espacio económico latinoamericano, este ofrecimiento se hizo extensivo a los otros países de la región, bien fuera de manera individual, bien fuera en grupo. Incluso se permitió que los países andinos pudieran adelantar individualmente estas negociaciones. Sin embargo, la inestabilidad política que se ha apoderado de Venezuela, la oposición entre este país y el Perú a raíz del veto de Carlos Andrés Pérez al 'fujimorazo' y las reservas de los empresarios ecuatorianos y peruanos, paralizaron la dinámica andina. Solo en marzo de 1993 se adoptó el Arancel Externo Común, pero subsisten diferencias en una gran cantidad de productos. Sin embargo, en el proceso mismo los empresarios de Colombia y Venezuela descubrieron que las estructuras productivas de los países no eran suplementarias, como se había pensado hasta el momento,

sino complementarias, por lo que el comercio y las inversiones entre ambos países se dispararon, pese a las dificultades mismas del proceso de negociación⁴⁶.

Por su parte, el G-3 era una iniciativa de carácter político-diplomático, nacida de las cenizas del Grupo de Contadora, el cual había llegado a su fin por los problemas derivados de los conflictos entre Estados Unidos y el general Noriega. Su nacimiento tuvo lugar durante la reunión efectuada en San Pedro Sula, en marzo de 1989, entre los cancilleres de Centroamérica, la Comunidad Económica Europea, Colombia, México y Venezuela. Pero tuvo que pasar un año, hasta que en marzo de 1990, los cancilleres de los tres países formalizaron el nacimiento del Grupo, durante la VI Reunión Ordinaria del Grupo de Río.

Debido a la iniciativa colombiana, en octubre de 1990, los presidentes del G-3 consintieron en cooperar en diversas áreas, entre ellas el comercio. Al mes siguiente, una reunión de ministros de Relaciones Exteriores del G3 acordó la creación de siete Grupos de Alto Nivel que trabajarían en siete temas, uno de ellos la liberación del comercio. El trabajo de estos Grupos de Alto Nivel comenzó en enero de 1991. Finalmente, durante la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, en julio de 1991, se definieron las bases de un acuerdo de libre comercio que se suscribiría en el marco del Tratado de Montevideo, que en 1980 había dado origen a la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI. Se esperaba que el acuerdo entraría en vigor el 1 de enero de 1992. A partir de entonces, y durante un período de tres años, serían eliminados todos los gravámenes y restricciones al comercio, aunque algunos productos tendrían un plazo mayor. Sin embargo, a partir de entonces el acuerdo ha sido postergado, debido, en primer lugar, a que para México era más importante la definición del Tratado de Libre Comercio de América del

45 Alfredo Fuentes Hernández, "Integración y comercio en el Grupo de los Tres", en Diego Cardona y otros autores, *Colombia y la integración americana*, Bogotá, Cladei-Fescol, 1992, pág. 95.

46 "El libre comercio. Mucho ruido, ¿cuántas nueces?", en *Dinero*, No. 2, mayo de 1993, págs. 108-110 (aquí, pág. 108).

Norte y, más recientemente, debido a la crisis venezolana.

Conclusiones

El país tomó 20 años, entre 1930 y 1950, para hacer efectiva la protección de la industria. Pero lo hizo con niveles de protección bajos, y sin afectar en demasía los intereses agroexportadores. A veces, incluso, fomentó las exportaciones buscando mercados en el exterior, de la misma manera que lo pretende el modelo de desarrollo que actualmente está en configuración. Con la misma parsimonia, a partir de 1974, se planteó la necesidad de que el sector exportador liderara el crecimiento. La constitución del consenso para esta reorientación tomó varios lustros. El equipo económico gubernamental se puso de acuerdo en 1989 y los industriales lo aceptaron en 1992, cuando vieron que, al menos aparentemente, la apertura no tendría las consecuencias nefastas que se le atribuían. En el presente, la principal oposición a la apertura económica se concentra en los agricultores y en algunos sindicatos del sector público.

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Colombia no llegó a la apertura y, en general, a la reforma económica, tras la fuerte crisis de los años 80, y mediante la adopción de políticas radicales tales como devaluaciones masivas, liberalizaciones extremas del comercio exterior, grandes descensos de los salarios reales, fuertes ajustes fiscales, y otros expedientes igualmente dolorosos. En términos comparativos, la reforma económica colombiana fue tardía y sus consecuencias económicas y sociales han sido inferiores. No obstante, no podía evitarla, ya que en la década del 70 ese modelo que privilegiaba a algunos empresarios industriales y agroexportadores, a determinadas fracciones organizadas de la clase obrera y a la burocracia estatal, había llegado a su fin. Esto era tan ineludible como

el fin del patrón de desarrollo hacia afuera en la década de los 20.

Sin embargo, como el modelo proteccionista había tenido en Colombia alcances muy inferiores, quienes impulsaron la apertura consideraron en un principio que era posible adelantar una apertura gradual, que protegiera a los sectores productivos que serían más afectados, hasta el momento en que estuvieran en mejores condiciones para enfrentar la competencia externa. Pero las importaciones y las inversiones se paralizaron, en espera de que se cumpliera la cronología de la apertura. Al final, fue necesario adelantar el proceso de desgravación. El caso colombiano parecería demostrar que no son posibles las aperturas graduales, pues las expectativas de los agentes económicos obligan a la adopción inmediata de los niveles mínimos arancelarios.

Sin embargo, persiste un elemento muy grave de incertidumbre. El actual modelo plantea que el elemento dinamizador del desarrollo deben ser las exportaciones, pero lo cierto es que las condiciones internas, en especial la revaluación, y las dificultades que enfrenta la economía mundial en su conjunto, hacen muy improbable un auge exportador de productos no tradicionales —diferentes al café y a las exportaciones mineras. De hecho, a partir de 1994 el país entrará en un nuevo auge petrolero que inevitablemente supondrá una elevación del precio de los bienes no comercializables, y, por lo tanto, menoscabará las exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, las divisas provenientes del petróleo financiarán el aumento de las importaciones y del gasto estatal, lo que enfrenta al país con el grave riesgo de su 'venezolanización'. Esta amenaza toma cuerpo día con día, a medida que el país avanza hacia los procesos electorales que tendrán lugar en 1994, pues los candidatos la Presidencia de la República no se cansan de hacer promesas con los dineros provenientes del yacimiento petrolífero de Cusiana.

