
COLOMBIA TRAS DIEZ AÑOS DE REFORMAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Luis Bernardo Flórez Enciso*

Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia

*Agradezco los valiosos comentarios de Antonio Hernández y Consuelo Corredor.

Resumen

Florez Enciso, Luis Bernardo. "Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, páginas 31-55

El objetivo de este ensayo es examinar el desempeño de Colombia durante los años noventa y, en particular, porqué la economía se tornó más inestable y vulnerable y con un crecimiento más débil que en épocas anteriores, no obstante la gran amplitud y profundidad de las reformas políticas y económicas puestas en marcha. Para ello el autor presenta, primero, las principales reformas adoptadas y los debates que suscitaron; en segundo lugar, efectúa un examen de la economía política de las reformas y sus implicaciones sobre el funcionamiento económico; en tercer lugar, analiza las circunstancias que llevaron a un auge transitorio e insostenible y que luego desembocaron en la severa crisis de finales del decenio. Finalmente, el autor destaca algunos de los cambios esenciales que se requieren en el actual patrón de crecimiento del país, como condición para alcanzar un desarrollo sostenido, estable y equitativo.

ABSTRACT

Flórez Enciso, Luis Bernardo, "Colombia: ten years after political and economic reforms", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, pages 31-55

The main aim of this essay is to evaluate the performance of Colombia during the nineties and specifically to determine why its economy became more unstable and vulnerable and with a lower rate of growth than previous years eventhough the high degree in depth and extend of political and economic reforms under taken. In order to achieve this aim the author first analyses the main reforms adopted and the debates that they generated and later on he carries out and questions the political economy of those reforms and their implications on the economy. The author then analyses the circumstances that allowed for a brief and unsustainable expansion that later led to the severe financial crisis of the decade. Finally, the author underlines some of the essential changes that are required of the present growth pattern of the country as a necessary condition in order to achieve a sustainable, and equitable development.

INTRODUCCIÓN

Colombia, a diferencia del resto de países de América Latina, logró mantener en el último medio siglo una tendencia de crecimiento económico moderado pero estable y pudo responder con mayor presteza a los shocks externos y a los desajustes de los ciclos económicos internos. Los acuerdos políticos e institucionales y los controles y regulaciones macroeconómicos instaurados dieron vía a un sistema de manejo de la política económica caracterizado por el pragmatismo, el gradualismo y la estabilidad. En su perspectiva económica de largo plazo, los términos básicos del acuerdo pueden resumirse en una alta estabilidad en la tasa de cambio y en la aceptación de una inflación moderada y de déficit también moderados en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales. En su perspectiva política los acuerdos se basaron en un sistema excluyente y clientelista que, a la postre, dio lugar a un Estado cada vez más débil e inepto para resolver los conflictos sociales y para enfrentar las violencias provenientes del narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares y la delincuencia común.¹

Frente a las tendencias de largo plazo, en los noventa la economía se tornó más inestable y vulnerable y, a pesar de las reformas políticas adoptadas, no se logró un sistema más legítimo y gobernable con unas reglas de juego compartidas y acatadas por todos y unas instituciones públicas más sólidas y transparentes. ¿Porqué fue tan precaria y volátil la estabili-

1. Estos temas los he tratado con algún detalle en Flórez Enciso, Luis Bernardo, "Apuntes sobre el Pensamiento Económico Colombiano en la segunda mitad del Siglo XX", en Francisco Leal Buitrago y Germán Rey (Editores), *Discurso y Razón: Una Historia de las Ciencias Sociales en Colombia*, TM Editores, Bogotá, Julio de 2000.

dad macroeconómica en los años noventa? ¿Porqué sigue siendo tan deficiente su desempeño y tan intensa la subutilización de sus recursos productivos? ¿Porqué son cada vez más extendidas e insistentes las voces que insisten en la falta de viabilidad del país? La respuesta de moda es confesar la perplejidad frente a los hechos u optar por una de tres: decir que no se aplicó el paradigma del Consenso de Washington y que allí reside la fuente de todas nuestras desgracias; o decir, por el contrario, que se aplicó tan plenamente el paradigma que allí reside toda la fuente de nuestras desgracias; o, finalmente, no invocar iglesias para buscar ofrecer una explicación analítica que ayude a entender los problemas y sus soluciones. Yo quiero, en esta presentación, tratar de matricularme, si puedo, en esta última opción.

LAS REFORMAS Y LOS DEBATES

En Colombia los años noventa fueron una época de profundas reformas políticas y económicas, pero llena de resultados insatisfactorios y de conflictos cada vez más intensos. En el tema económico, las reformas que se promovieron se inspiraron, como en el resto de América Latina, en el llamado "Consenso de Washington". La crisis de gobernabilidad intentó resolverse con una nueva Constitución. Y en el medio académico los economistas entrenados en las hipótesis de las expectativas racionales, estaban deseosos de aplicar sus conocimientos para resolver nuestros problemas desde sus fundamentos microeconómicos.

Las Reformas

A diferencia de otros países de América Latina, la urgencia de las reformas no derivó de la necesidad de adoptar severos programas de ajuste económico, aunque desde una perspectiva de largo plazo se consideraba necesario enfrentar el debilitamiento en el crecimiento de la economía y la productividad y adaptarse sin sobresaltos a las oportunidades abiertas por la globalización. Lo urgente era resolver la crisis de gobernabilidad, de falta de legitimidad de las instituciones, de enorme precariedad en materia de garantías a los derechos básicos de los colombianos.

Para ese propósito, en la Constitución se intentó plasmar un nuevo pacto social y político. Se consagraron modernos derechos individuales, sociales y colectivos; se transformaron la organización y las formas de administración de la justicia; se redefinió el modelo político de relaciones intergubernamentales, con una mayor autonomía al nivel regional y local apoyada en crecientes transferencias de recursos fiscales; y se modificaron aspectos básicos de la organización de nuestro sistema económico.

La apertura económica se colocó como eje de un nuevo modelo de desarrollo y se adoptaron reformas cuyo sello distintivo fue la *desregulación* y *liberación* de los mercados, inspiradas en el criterio de que el exceso de controles por parte del Estado había ocasionado un funcionamiento ineficiente y poco competitivo de nuestro sistema económico. Bajo esta visión se modificaron los instrumentos de regulación de los mercados financiero, laboral y cambiario y se definieron nuevos regímenes en diversas materias: tributaria, de inversión extranjera, de endeudamiento, de comercio exterior y, más adelante, de seguridad social.

Las leyes aprobadas señalaron también el camino para sustituir instrumentos tradicionales de intervención al privilegiar las privatizaciones, las concesiones al sector privado y la adopción de esquemas de subsidios directos a la demanda, en reemplazo de las actividades de construcción, operación y administración por parte del Estado con la contratación directa de trabajadores.

Cabe destacar dos hechos en relación con la discusión y aprobación de las reformas económicas frente a las reformas políticas y la coherencia entre unas y otras. En primer lugar, para la reforma política se consideró esencial alcanzar una serie de compromisos entre las fuerzas que participaban en la Constituyente. Ello no se estimó necesario en el caso de las reformas económicas, varias de las cuales fueron aprobadas velozmente y sin mayor discusión, mientras la sociedad estaba concentrada en la definición de los cambios políticos.

En segundo lugar, y posiblemente debido a ese factor, las reformas políticas y económicas se distanciaron en sus contenidos y propósitos. De un lado, con el llamado modelo de desarrollo se buscó abrirle un mayor espacio al mercado y a la iniciativa privada en áreas antes reservadas al Estado y se le asignó a éste un papel más restringido y subordinado. Del otro, la Carta Constitucional estipuló unos principios sociales para la intervención del Estado orientados a lograr una mayor equidad y a garantizar el acceso de la población, en particular la de menores ingresos, a los bienes y servicios básicos. Por lo tanto, no se conjugaron en forma coherente unos y otros objetivos, lo cual ha ocasionado desde entonces enormes tensiones que han desencadenado agudos desequilibrios fiscales y cambiarios y han conducido a un incremento sustancial del gasto público y de la participación del Estado en la economía. En estas condiciones, el actual marco político, jurídico y económico contiene componentes endógenos de incertidumbre e inestabilidad aún no resueltos.

Los debates

En este contexto, la principal confrontación giró alrededor de las concepciones en las que descansaba el nuevo modelo de desarrollo, en particular en relación con la ruptura del gradualismo y el alcance de la intervención del Estado. El otro debate tuvo que ver con la política económica que se adoptó para hacerle frente a los desequilibrios o, según algunos, para intensificarlos en la medida en que se ha considerado que la elevación de las tasas de interés en 1998 perjudicó el crecimiento económico, retardó la devaluación e intensificó el ciclo de la demanda.

Los defensores de una apertura más gradual habían argumentado que para que el país pudiera beneficiarse de la globalización y prepararse para enfrentar la competencia internacional resultaba necesario adoptar políticas selectivas dirigidas a minimizar los costos de la transición sobre la producción y el empleo. En esta concepción, un proceso de apertura gradual permitiría la generación de ventajas competitivas basadas en nuevas tecnologías, la creación de economías externas y, con ello, el logro de una mayor tasa de crecimiento de la producción y la demanda, sustentada en empleos más productivos y salarios reales más altos. Ello implicaba, de otra parte, que la disminución de los subsidios sería progresiva y que el Estado intervendría en apoyo de los esfuerzos de reconversión productiva, modernización tecnológica y formación del capital humano.

Para quienes pusieron a marchar la apertura acelerada, el modelo gradualista, intervencionista y de compromisos que había estado vigente en el país nos había conducido por un sendero de crecimiento inferior a nuestras potencialidades, había evitado la competencia y nos tenía rezagados frente a las poderosas fuerzas de la globalización. Se requería, entonces, reordenar las relaciones del Estado con la sociedad y con los mercados, permitiendo un funcionamiento más libre y desregulado de estos últimos.

En relación con el Consenso de Washington y sus efectos, el debate internacional ha sido más amplio de lo que sus promotores han querido presentarnos. En el caso colombiano, la controversia ha girado en torno al "modelo neoliberal de desarrollo" y a su evaluación desde dos puntos opuestos de vista: por un lado, quienes argumentan que los problemas surgen de la aplicación parcial y distorsionada de los diez mandamientos del Consenso; por el otro, quienes subrayan que la crisis y los desequilibrios se originan en la adopción de las políticas del Consenso.² Sin

2. Ejemplos de estas dos posiciones son, respectivamente: Echavarría, Juan José, "Colombia en la década del noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el tró-

embargo, uno u otro extremo como sustento para la explicación de los hechos parece simplista.

Es cierto que en su versión original los 10 mandamientos del Consenso se presentaron como la precondition final para el éxito de los países que los acataran, a lo cual se sumó la presión de los organismos multilaterales y las promesas de recursos externos para garantizar su ejecución. Pero con el paso del tiempo se comprobó que eran insuficientes cuando no inapropiados y se fueron incorporando nuevas y cada vez más complejas propuestas de reforma. De tal manera que la agenda más actualizada poco tiene que ver con los mandamientos originales y, en su lugar, hace énfasis en temas tales como las instituciones, la desigualdad, las restricciones culturales y las políticas para enfrentar las consecuencias de la globalización. Es decir, volvemos a los temas que desde mucho antes habían propuesto los economistas que trabajaron con las teorías del subdesarrollo.³

Aún más de fondo son otras consideraciones. Las reformas propuestas por el Consenso prestaron poca atención a las complementariedades entre mercado y Estado y a la necesidad de hacer más eficaz y eficiente la operación de ambos. Se hizo caso omiso de que existen múltiples arreglos institucionales que son compatibles con la economía de mercado, que dependen del contexto histórico, cultural y político de cada país, por lo cual es equivocado argumentar que los problemas se deben a la falta de tal o cual reforma específica propuesta por el Consenso. Ello deja por fuera opciones políticas y económicas alternativas que cuentan con suficiente sustento teórico y con respaldo en las lecciones de economías exitosas. Finalmente, el precepto básico de estabilidad macroeconómica definida por el Consenso excluyó o consideró secundario lo más importante de la estabilidad: lo que tiene que ver con el producto y el empleo.⁴

Sin duda, el debate fue más ideológico y político que técnico y reflejó la ruptura de consensos y de las concepciones pragmáticas y gradualistas en las que había descansado el manejo de la economía. Con todo, ello podría ser positivo si lograra trascender, lo que no ha pasado hasta ahora,

pico", *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Bogotá, Septiembre 2000, reproducido en este número de *Cuadernos de Economía*; y Sarmiento Palacio, Eduardo, *Cómo Construir una Nueva Organización Económica*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2000.

3. Sobre estos diversos aspectos véase Naim, Moisés, "Fads and Fashions in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, 1999.
4. Véanse Rodrik, Dani, "Development Strategies for the Next Century", IDE, January 2000; y Stiglitz, Joseph, "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus", The WIDER Annual Lectures, Helsinki, 1998.

los argumentos simplistas sobre la superioridad del Estado o del mercado, cuando en nuestro medio tanto resta por hacer para construir el uno y perfeccionar el otro, y más bien nos condujera a acordar una nueva visión sobre el alcance de la política económica y las responsabilidades del Estado.

Pero entre tanto se da curso a esta opción, las posiciones se han vuelto más dogmáticas e intolerantes, se ha perdido capacidad de diálogo y el debate académico y político es cada vez más irascible y apasionado. Esta fractura de la comunicación ha ido de la mano con la creciente polarización, la intensificación de los conflictos, el debilitamiento de los partidos políticos y la incapacidad del Estado para garantizar los derechos individuales y sociales básicos que inspiraron las reformas políticas de comienzos de los noventa. Así que, clausurado el decenio, muchos de los problemas que intentaron enfrentarse siguen sin encontrar respuesta, a pesar de que con las reformas políticas se aspiraba a lograr un sistema más legítimo y gobernable, unas reglas de juego compartidas y acatadas por todos y unas instituciones públicas más sólidas y transparentes. Y a pesar de que con las reformas económicas se buscaba que la economía creciera en forma más rápida y estable, que utilizara más plenamente sus recursos productivos y que fuese posible lograr una mayor justicia social y una creciente equidad.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS

En un estudio realizado para diversos países sobre el marco político e institucional en el que se adoptaron y pusieron en marcha las reformas a lo "Consenso de Washington", Haggard y Webb exponen diversos criterios sobre su sostenibilidad y aceptación por parte de las fuerzas sociales y políticas, que pueden ayudarnos a explicar las condiciones bajo las cuales las reformas políticas y económicas encontraron su cauce y desarrollo en Colombia durante los noventa.⁵ Quisiera destacar los siguientes temas: las condiciones iniciales de crisis en que se encuentra la economía; el balance de poder entre ganadores y perdedores; el respaldo de las distintas fuerzas sociales y políticas; el diseño de las reformas en cuanto a su secuencia, velocidad y mecanismos de compensación; y la influencia internacional.

Para empezar con lo básico, Colombia no venía de una crisis económica y, por el contrario, en la segunda mitad de los ochenta había consolidado

5. Haggard, Stephan and Steven B. Webb, *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, ICS Press, San Francisco, 1996.

su estabilidad macroeconómica en el marco de un mayor crecimiento económico y una continua reducción en sus tasas de desempleo. El único factor preocupante desde el ángulo económico era la aceleración de la inflación hacia finales del decenio, más allá de lo que en ese entonces se juzgaba socialmente aceptable, pero ese fue el costo que pagó el gobierno Barco para adoptar una política activa de devaluación real a fin de garantizar la sostenibilidad del proceso de apertura gradual que puso en marcha a comienzos de 1990.⁶

La ausencia de una crisis económica, sin embargo, se veía enfrentada a una enorme crisis resultante de la brutal guerra de las fuerzas del narcotráfico, los paramilitares y la subversión y de la debilidad de las instituciones estatales para hacerles frente. Múltiples intentos anteriores para fortalecer la capacidad del Estado y de su sistema judicial y para concitar una más amplia participación social en defensa del sistema democrático, incluyendo la propuesta por Barco, habían sucumbido en manos del formalismo jurídico o bajo la presión abierta y soterrada de los mismos narcotraficantes. Por ello, el retorno del M-19 y de otros grupos guerrilleros a la vida civil y la posibilidad de ampliar los espacios de cambio institucional y político abrieron enormes esperanzas y expectativas con la convocatoria de la Constituyente.

En ese contexto, las reformas económicas tenían una mayor posibilidad de adelantarse sin que aparentemente, por lo menos en el corto plazo, hubiera costos para nadie. El carácter gradualista inicial de la apertura, la devaluación de la tasa de cambio real, la oferta de fondos para financiar la reestructuración de las actividades que fueran afectadas, las propuestas de readaptación de la fuerza de trabajo, los programas de infraestructura y los desarrollos logrados en el sistema financiero habían generado un alto consenso.

Pero luego se dieron otros factores de por lo menos igual ponderación: el Congreso, ante la amenaza de cuál sería el poder que le dejaría la Constituyente y no queriendo dejarse acorralar, aprobó en forma expedita el paquete de reformas económicas que Gaviria sometió a su consideración, con una mínima oposición, excepto quizás la de los representantes del sector de bienes agrícolas transables que en el pasado habían sido más protegidos. Incluso, cuando el gobierno decidió acelerar la apertura, en la cual el Congreso nada tuvo que opinar, no hubo una oposición amplia y sólida puesto que había un masivo apoyo a lo que se considera-

6. Véase un análisis detallado de estos aspectos en Flórez Enciso Luis Bernardo, "El Manejo de la Política Macroeconómica durante el Gobierno de Barco", en Malcom Deas y Carlos Ossa (Coordinadores), *El Gobierno Barco: Política, Economía y Desarrollo Social*, Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994.

ba el bienvenido país del futuro en el cual las políticas de sometimiento del narcotráfico a la justicia diseñadas por Gaviria, la prohibición de la extradición aprobada por la Constituyente, la presencia de nuevas fuerzas políticas en la vida pública y la promesa de un Estado Social de Derecho resultante de la, parecían en su conjunto colmar –o por lo menos calmar las expectativas populares.⁷

Es más, un asunto tan espinoso como la flexibilización parcial del régimen laboral fue aprobado rápidamente por el Congreso, a pesar de la vigorosa oposición sindical, puesto que las fuerzas sindicales eran débiles, no contaban con el respaldo de los partidos políticos y no tenían suficiente capacidad de convocatoria para ejercer una confrontación más radical y combativa en un escenario de movilización política proclive a la concertación y a beneficiarse con los acuerdos que surgirían de la Constituyente.⁸

¿Quiénes serían los ganadores y perdedores en todos estos procesos? Contrario a otras experiencias, el caso colombiano marcó un resultado distintivo en el corto plazo, y allí residen los orígenes de los problemas de largo plazo: se buscó que nadie perdiera y se estimó que los recursos eran ilimitados para satisfacer las aspiraciones y presiones de los grupos más importantes o con mayor vocería. Y cuando no quisieron “posar para la foto”, se les aplicó una política de tierra arrasada, como el caso de los bombardeos a las FARC, en aras de mostrar la nueva fortaleza del Estado y de recuperar la soberanía nacional sobre Casa Verde, con el posterior resultado de su fortalecimiento militar y de cederles la soberanía sobre un más extenso territorio como condición ineluctable para convocarlos a una mesa de diálogo.

Aunque, como se ha dicho, entre la y las pautas de las reformas económicas había múltiples desencuentros conceptuales y de aplicación que más temprano que tarde tendrían que desembocar en crisis, como ocurrió, en la euforia inicial se manejaron los instrumentos para ocultar esos conflictos y para hacer creer que el juego era uno de suma positivo.

La apertura económica alimentada con exceso de gasto frente al ahorro nacional, con masivos ingresos de capitales externos y con una intensa revaluación cambiaria condenaría a la economía, como en efecto pasó en la segunda mitad de los noventa, a un ciclo de desequilibrios macroeconómicos, vulnerabilidad, recesión y desempleo. Pero la lógica política de

7. Cepeda Ulloa, Fernando, *Dirección Política de la Reforma Económica en Colombia*, Fonade-DNP, Bogotá, 1994.

8. Urrutia Montoya, Miguel, “Colombia”, in John Williamson (Editor), *The Political Economy of Policy Reform*, IIE, Washington, 1994.

la época, tendiente a asentar las nuevas reformas, nada tenía que ver con los preceptos económicos básicos. Poco importaba, por lo demás, que en oposición a las lecciones de la experiencia de otros países y a los análisis teóricos se abrieran en forma abrupta y simultánea las cuentas comerciales y financieras. El temor de que el proceso de reformas no continuara hacia el futuro influyó, además, para su improvidente aceleración.

La apertura *cum* revaluación y liberalización de los flujos de capitales la vivieron los consumidores en la forma de más y más baratos bienes y servicios. La disfrutaron los productores y comerciantes al disponer de insumos y de crédito barato interno y externo. La aprovecharon los intermediarios financieros con las nuevas y más libres actividades resultantes de las reformas financiera, cambiaria y de liberación de la cuenta de capitales. A los exportadores, que podrían perder con la revaluación, se les enfatizó que serían los ganadores netos en el largo plazo con mercados más abiertos, se les hizo caer en cuenta de las ganancias extraordinarias que habían obtenido previamente con la devaluación y se les compensó con nuevos tratados en el Grupo Andino y con ventajas comerciales en los mercados de Estados Unidos y Europa. Y, en todo caso, los grandes grupos económicos, con un portafolio diversificado de inversiones en los sectores transables y no transables y con las expectativas de las privatizaciones y concesiones encontraban nuevas oportunidades de rentabilidad. La nueva institución más autónoma e independiente del Banco de la República consagrada por la Constitución se sumó durante la primera parte de la década al querer gubernamental creando las condiciones de liquidez necesarias para darle curso a la enorme expansión del gasto, contemporizó entre límites con la revaluación de la moneda cuando fue el caso y adoptó las mismas metas de inflación anual del 22% que habían predominado en el país a lo largo de los últimos veinte años, cuando no existía una banca central más independiente.

Frente a los análisis de que la apertura pudiese generar transitoriamente desempleo por la pérdida de competencia de algunos sectores, se promovió una intensa expansión del gasto. El que no se canalizó a las importaciones y al consumo básico o superfluo se dirigió a la vivienda. Las CAVS, a pesar de que se les había suprimido su nicho protegido de captación de recursos encontraron en la nueva situación de demanda creciente una feliz oportunidad de expandir sus préstamos, sin consideración a las tasas de interés y al riesgo. Pero los demandantes de crédito hipotecario también se ilusionaron con las más amplias ofertas de financiamiento y las bajas cuotas iniciales y de amortización y le prestaron poca atención a la evolución del precio de la vivienda y a las nuevas condiciones financieras que habían desligado el UPAC del método original de corrección monetaria y lo habían amarrado a las determinaciones generales de las

tasas de interés, lo cual equivalía en la nueva economía abierta a exponerlos a los riesgos cambiarios y de liquidez de las corporaciones. Como se sabe, todos esos riesgos detonaron explosivamente en la segunda parte de los noventa.

El resto del sistema financiero, en un régimen más abierto, también aprovechó las mayores posibilidades para expandir rápidamente sus ofertas crediticias, intermediar los abundantes recursos externos e incursionar en el negocio cambiario, sin análisis a fondo de los riesgos y sin que las políticas regulatorias y de supervisión ejercieran un dique apropiado para prevenir lo que luego se presentó: el deterioro de la cartera, el aumento de los bienes recibidos en pago, el debilitamiento patrimonial y la vulnerabilidad del sistema como un todo.

La lista no queda allí. Con las reformas tributaria y cambiaria se amnistió el ingreso de capitales, santos y no, se legalizó la existencia de cuentas en dólares que había estado prohibida, aunque los que podían las habían tenido con el temor de que si la justicia hubiera operado habrían estado expuestos a la investigación y sanción por sus comportamientos delincuenciales. Cuando el Congreso mostró reticencia a algunas de las reformas, y como había sido la tradición de muchos años, se le recompensó con jugosos nombramientos burocráticos y con la destinación de fondos públicos mediante el nuevo mecanismo de los fondos de cofinanciación.

La Constituyente se encargó, por su parte, de debilitar a los partidos tradicionales, lo cual se vio favorecido por la repulsa pública a sus métodos clientelistas, y abrió el espacio a múltiples movimientos políticos que a la postre siguieron funcionando como feudos regionales y locales activos sólo en coyunturas electorales pero, en buena parte, sin una visión nacional del país. Además, la Constitución más descentralizadora, y con más recursos para ese propósito, ofreció nuevas opciones a los grupos políticos para participar en sus mecanismos de distribución y asignación en las regiones. Algo similar ocurrió luego con las fórmulas adoptadas para la distribución de las regalías, cuyos montos serían cada vez más cuantiosos ante los nuevos descubrimientos petroleros.

A las fuerzas sindicales y a los trabajadores del sector público, que constituían el grupo más organizado y beligerante de la clase laboral, se les compensó generosamente en el gobierno de Gaviria, pero también en el de Samper, con mejoras salariales y con la preservación de los altos beneficios prestacionales que habían conquistado en sus históricas luchas. Estos reajustes salariales también cubrieron, obviamente, a las fuerzas de seguridad a las cuales se les complementó con la destinación de cuantiosas inversiones para la renovación y ampliación del parque militar. En esa misma perspectiva, el Plan de Modernización Estatal para el cual se

le habían conferido amplias facultades a Gaviria, quedó a medio camino y se orientó a liquidar y reestructurar entidades que habían perdido toda vigencia, sin diseñar una nueva estructura moderna y eficiente para las instituciones públicas. En la crisis política de 1992, que Cepeda calificara como el año horrible de Gaviria, resultante de la suspensión de las conversaciones de paz, la intensificación de los ataques guerrilleros, el apagón, la prolongada huelga de Telecom y la fuga de Pablo Escobar, el gobierno respondió rápida y generosamente con un aumento sustancial en el consumo público, que creció en 10,6% en precios constantes, y en la inversión pública, que se incrementó en el 27% real.

Como concluye acertadamente Fernández: "La imperiosa necesidad de sacar adelante las reformas relegó a un segundo plano la preservación del equilibrio fiscal como elemento fundamental para el éxito de las mismas. Los mecanismos empleados para registrar constitucional y legalmente estas demandas, así como las prebendas otorgadas a los grupos de presión generaron la autonomía de los gastos respecto de la forma como se determina la evolución de los ingresos".⁹

También hubo, por supuesto, que hacer varias rectificaciones. Entre ellas cabría destacar las relacionadas con la política de abrupta desprotección del sector agrícola que, en nombre de alguna teoría universal que nadie practicaba, fue expuesto sin consideración de ninguna clase a mercados internacionales ampliamente subsidiados y protegidos. La rectificación vino por cuenta de posteriores leyes y decisiones de política que tomaron en cuenta la precaria situación rural, su deficiente capitalización y sus limitadas condiciones de competitividad. A pesar de ello, en el proceso se perdió casi un millón de hectáreas cultivadas en productos temporales, altamente intensivas en el uso de mano de obra y de crédito de corto plazo con el cual se financiaba la compra de cosechas, lo cual hacía que su contribución al empleo fuera mucho más importante, y se condenó al campesinado a condiciones de vida cada vez más insatisfactorias y acorralado por el cruce de balas entre ejército, paramilitares y guerrilleros que lo han obligado a convertirse en los más expuestos damnificados de la guerra.

Como se ha dicho, para todos se buscaba un pedazo de torta. El proceso de sometimiento a la justicia diseñado por Gaviria y, luego, la Constituyente, al prohibir la extradición, les dieron a los narcotraficantes una seguridad adicional sobre el tratamiento favorable de sus delitos. Pero también inauguró una nueva opción para que mediante las tutelas la

9. Fernández Delgado, Eduardo, *Reflexiones sobre los determinantes de la Crisis Fiscal en Colombia*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 1997, p. 21.

gente pudiera acceder en forma expedita a la solución de sus conflictos básicos que la justicia formal no resolvía o que demoraba años en hacerlo, que era en la práctica lo mismo.

En la distribución de las relaciones de poder la Constitución debilitó el del Ejecutivo y fortaleció el del Congreso y la Justicia, pero también dejó áreas grises y de potencial conflicto, sujetas a la interpretación. Ello no se percibió al principio pero posteriormente se hizo evidente cuando se produjeron las diversas Emergencias Económicas y Sociales o cuando en su afán de hacer realidad los preceptos del Estado Social de Derecho sin restricción presupuestal, la Corte Constitucional procedió en casos específicos a limitar en la práctica la autonomía de otros poderes e instituciones públicas y a generar alta incertidumbre en las decisiones económicas.

Habría que añadir otras condiciones propicias para las reformas. Gaviria venía envuelto en la bandera y el halo de Galán y había logrado el apoyo del liberalismo a pesar de haber descalificado la plataforma ideológica del partido tratándola despectivamente como un directorio telefónico. Así que el establecimiento, o el bloque hegemónico como dicen algunos, había cerrado filas en torno a su nombre y las clases populares asediadas por el terror de los atentados de los narcotraficantes y por la devastación de los ataques guerrilleros creían encontrar una esperanza en su nombre y en su programa de gobierno. El contexto internacional, con los designios del Consenso de Washington, también era receptivo y favorable a las reformas que el Gobierno tenía en su agenda. Barco había contribuido a despejar el camino con sus reformas y había avanzado en los acuerdos con el M-19 y con otras agrupaciones guerrilleras, desatando expectativas de reconciliación y reforma política. Y la Constituyente se encargó de darle cabida a nuevas fuerzas políticas y sociales y a proclamar un nuevo discurso para la vida institucional del país. En esa perspectiva, las reformas recibían una base amplia de respaldo o por lo menos la esperanza de que de allí surgiría algo mejor de lo que existía. En suma, más unidad que polarización se encontraba en los primeros años de los noventa.

Las reformas construían, así, nuevos consensos y evitaban, con pinzas de cirugía, que hubiera muchos damnificados. En el gobierno de Samper se perdieron muchas de estas alianzas y varios de los grupos de presión convirtieron la desestabilización del país en su objetivo principal: queriendo descargar las culpas propias y ajenas en cabeza del Presidente le hicieron un feroz daño a la vida institucional y generaron expectativas negativas y de incertidumbre sobre la suerte de nuestra economía.

En contra de las fuerzas externas e internas que pretendieron arrasar con la institucionalidad democrática y civil, Samper buscó preservar esa institucionalidad y, a la vez, consolidar las reformas que se habían puesto en

marcha, haciéndoles los ajustes requeridos para superar los graves problemas que habían creado y para evitar que naufragaran. Para hacer sostenibles los procesos de apertura diseñó una política de competitividad dirigida a apoyar el desarrollo tecnológico, la formación de capital humano y la reconversión productiva. Para fortalecer la competencia de las exportaciones y de la producción nacional adoptó una política de modernización de la infraestructura física, los transportes y las telecomunicaciones con la participación del sector privado y avanzó en los programas de capitalización de la agricultura y de recuperación del desarrollo rural. Para lograr que el crecimiento económico se acompañara de un desarrollo más equitativo reorientó los programas de inversión social y amplió, a tasas sin precedentes, las coberturas en materia de educación y salud. Para buscar la transición hacia una inflación más baja pero con menores costos en producción y empleo dada la alta inercia de la inflación colombiana puso en marcha un pacto de precios, salarios y productividad que complementara las políticas macroeconómicas. Pero la polarización política que acompañó su mandato restringió sus logros, debilitó la gobernabilidad y ha impedido evaluar con menos apasionamiento sus objetivos y resultados.

En esa misma polarización se montó la campaña de Pastrana. Los grupos y fuerzas que acompañaron ese proceder pronto encontraron, con el nuevo presidente elegido, que en razón de las expectativas que le habían creado al país y al mundo financiero y de las especulaciones que habían inducido con sus actuaciones, sería más difícil, prolongado y costoso re- encontrar un camino adecuado para reestablecer los equilibrios económicos básicos. Ello hizo imperativo, dadas las descertificaciones de las agencias calificadoras de riesgo y tras las incertidumbres sobre el rumbo de la nueva política económica, acudir al FMI como en una especie de garantía de que las cosas podrían funcionar.

AUGE, CRISIS Y ESTABILIZACIÓN

Si en el contexto político los eventos del decenio marcaban un ciclo de euforia, acomodación y crítica, a medida que se evaluaban los costos de las reformas políticas y se empezaban a proponer e introducir nuevas reformas, en el área económica el ciclo no fue menos intenso: se pasó de un auge transitorio e insostenible a un período de decaimiento y crisis y al inicio reciente de una fase de estabilización. Ello fue el resultado de fuertes inestabilidades macroeconómicas que el país no había conocido con esa intensidad y de enormes desajustes estructurales en el desempeño económico manifestados en el colapso del crecimiento, el empleo, el ahorro y la inversión.

Los años noventa en Colombia estuvieron signados por crecientes desequilibrios macroeconómicos originados en un exceso de crecimiento en el gasto público y privado. En el ambiente de una economía más abierta –tras los procesos de apertura, liberación cambiaria y liberación financiera– y del ingreso de enormes flujos de capital externo, ello desembocó en el colapso del ahorro interno, en la revaluación de la tasa de cambio real hasta mediados de 1997, en un fuerte endeudamiento público y privado y en mayores necesidades de ahorro externo para sostener ese exceso de gasto.

En la fase del boom económico y crediticio de 1992-1994 se percibió erróneamente que se podría sostener un ritmo ininterrumpido de expansión basado en altos niveles de endeudamiento –y en expectativas de cuantiosos ingresos petroleros futuros– por lo cual no se prestó atención a los desajustes macroeconómicos que se iban acumulando. El boom conllevó un elevado crecimiento de la cartera crediticia, burbuja en el precio de los activos, alta deuda empresarial, intenso endeudamiento de los hogares para consumo y vivienda y financiamiento del déficit público con deuda interna y externa y privatizaciones. En fin, todos se endeudaron.

Ante el recalentamiento de la economía, a partir de 1995 se pusieron en marcha políticas más restrictivas, destinadas a buscar un “aterrizaje suave de la economía” y a recuperar la tasa de cambio real que se había revaluado fuertemente en los años anteriores. El fin del boom desnudó las vulnerabilidades de la economía del periodo anterior. El crecimiento de la economía cayó fuertemente, el sector de la construcción se estancó y entró en crisis y se inició una etapa de debilitamiento del sector productivo y del sistema financiero. A ello se sumó la inestabilidad producida por los efectos de la crisis política interna.

Tras una corta fase de recuperación en 1997, sin corregirse los desequilibrios externos y fiscales y con un sector financiero más débil, desde la segunda mitad de dicho año y especialmente en 1998 en una coyuntura política y electoral candente la economía recibió los impactos de los choques externos producidos primero por la crisis asiática y más adelante por la debacle rusa. Estos choques tuvieron los siguientes efectos: deterioraron los términos de intercambio del país, con su efecto adverso sobre el ingreso nacional, restringieron y encarecieron el financiamiento externo, condujeron a una importante salida de capitales y generaron intensos ataques cambiarios y presiones sobre las tasas de interés. A finales del año el gobierno se vio precisado a decretar una Emergencia Económica para enfrentar los problemas cada vez más agudos del sector financiero, y particularmente del sistema y los deudores hipotecarios, pero varias de sus disposiciones fueron modificadas posteriormente por la Corte Constitucional y la aplicación de los programas de capitalización de la banca sólo empezó a ser efectiva después de transcurridos varios meses.

El año 1999 marcó un freno sustancial en las posibilidades de financiamiento externo y manifestó en todo su rigor los efectos de la "prosperidad a debe" de la primera parte del decenio sobre los ingresos, los activos y el patrimonio de los diversos agentes y sectores económicos. La demanda del sector privado se contrajo fuertemente y al proceso de ajuste en el gasto se sumó una fuerte restricción crediticia. La adopción de un programa económico de mediano plazo dirigido a recuperar la estabilidad y sostenibilidad de los parámetros macroeconómicos, especialmente en el campo de las finanzas públicas, se enmarcó en un acuerdo formal con el FMI orientado a ganar credibilidad en los mercados internacionales y a obtener el apoyo a la consecución de nuevos recursos crediticios externos. La economía empezó, lentamente, su fase de estabilización y recuperación del crecimiento a partir del 2000.

Los componentes básicos de la creciente vulnerabilidad e inestabilidad económica a lo largo de los noventa, que actuaron con mayor o menor intensidad en distintos períodos, fueron los siguientes:

- a. Boom de gasto público y privado.
- b. Colapso del ahorro interno y dependencia de recursos externos.
- c. Deterioro de la balanza de pagos.
- d. Apreciación de la tasa de cambio real.
- e. Elevado endeudamiento público y privado, interno y externo.
- f. Crecimiento no sostenible en el precio de los activos.
- g. Debilitamiento del sistema financiero.
- h. Polarización e inestabilidad política.

Posiblemente un factor que en diversas coyunturas contribuyó a la inestabilidad fue la variabilidad de la política económica cuando intentó lograr múltiples objetivos que no era posible alcanzar simultáneamente, menos aún en un entorno de liberalización de la cuenta de capitales. En el triángulo de objetivos examinado por Krugman de asegurar una política monetaria independiente, un flujo libre de capitales y una tasa de cambio estable, en un contexto de alto crecimiento del gasto, había que sacrificar alguno de los objetivos o, de pronto, perseverar simultáneamente en todos pero con resultados mediocres en cada uno de los frentes.¹⁰

10. Krugman, Paul, "The Return of DemandSide Economics", December 1998. Un examen detallado de la forma como operaron los diversos instrumentos de la política macroeconómica a lo largo de la década y de sus resultados desborda los límites planteados para este documento. Naturalmente, en esta área, tal vez

En consecuencia, tras el boom de mediados del decenio, la economía colombiana se debilitó progresivamente hasta concluir en 1999 con una crisis que no había experimentado a lo largo del siglo. Después de alcanzar tasas de crecimiento del PIB de más del 5% anual entre 1993 y 1995, el crecimiento del trienio 1996-1998 se redujo al 2% anual y en 1999 se volvió negativo en más del 4%. Para el año 2000, la tasa de crecimiento cercana al 3% sigue estando muy por debajo de las tendencias de largo plazo y, en todo caso, aún implica un nivel absoluto de producto real inferior al de 1998 y un ingreso per cápita apenas similar al de 1993.

En resumen, la estabilidad macroeconómica en Colombia se comprometió por el boom de gasto público y privado y el creciente déficit de la balanza de pagos como resultado de un exceso de gasto frente a la capacidad nacional de generación de ingresos. Como se conoce de la literatura y la experiencia internacional, para recuperar el crecimiento y estimular el ahorro y la acumulación de capital son indispensables políticas dirigidas a mantener condiciones macroeconómicas equilibradas es decir, a obtener la estabilidad monetaria, cambiaria, fiscal y de precios desde una perspectiva de mediano y largo plazo. No puede pedírseles más, pero tampoco menos.

La política económica debe, así, orientarse a garantizar que el país retorne a un sendero de estabilidad y de equilibrio macroeconómico. Componentes esenciales de esta política son los siguientes:

- a. La recuperación del ahorro público y privado internos y el fortalecimiento de la capacidad de acumulación de capital sobre bases sólidas.
- b. La adopción de las reformas fiscales necesarias que permitan resolver los problemas estructurales de las finanzas públicas.
- c. El logro de un nivel sostenible y adecuado de ahorro externo.
- d. La perseverancia en una política monetaria dirigida a consolidar la estabilidad de precios en un entorno de crecimiento económico alto y estable.

Con el inicio de la fase de estabilización desde 1999 se han corregido varios de los desequilibrios analizados: la balanza de pagos ha estado prác-

como en ninguna otra, se encuentran múltiples interpretaciones y enfoques contrapuestos. Véase, por ejemplo, de Alberto Carrasquilla, *Estabilidad y Gradualismo*, TM Editores, Bogotá, 1999. Una síntesis apropiada se encuentra en Villar, Leonardo y Hernán Rincón, "The Colombian Economy in the Nineties: Capital Flows and Foreign Exchange Regimes", *Borradores de Economía*, Banco de la República, No. 149, 2000.

ticamente en equilibrio en el último par de años y se proyectan déficit moderados y sostenibles hacia el futuro; la tasa de inflación ha bajado a niveles de un dígito y se han establecido metas para acercarla a los niveles internacionales; la tasa de cambio real se encuentra en niveles altamente competitivos; y la tasa de interés real de referencia se ha mantenido baja y estable. Todo ello sienta las bases para un crecimiento más alto y sostenido sobre bases más sólidas.

En un programa integral de esta naturaleza se estabilizarán las tasas de interés en niveles reales adecuados para el crecimiento, la tasa de cambio real tendrá una trayectoria favorable a la competitividad de las exportaciones, el sector productivo dispondrá del espacio requerido para acrecentar su capacidad de ahorro e inversión y la tasa de desempleo se reducirá de los escalofriantes niveles a los que ha llegado. No menos importante será el hecho de que como resultado de políticas consistentes de mediano plazo se facilitará, y tendrá más apoyo social, el descenso continuo de la tasa de inflación hasta llevarla a los patrones internacionales. Todo ello contribuirá a generar mayor certidumbre en los procesos de ahorro e inversión, con un impacto positivo sobre la tasa de crecimiento del país y le permitirá incrementar su capacidad de respuesta frente a los diversos *shocks* externos, los cuales se han multiplicado y se han hecho más intensos con la globalización.

Desgraciadamente, en este proceso, las reformas fiscales requeridas para colocar las finanzas públicas sobre una trayectoria sostenible no han sido posibles o, cuando menos, han sido insuficientes y por ello ha sido excesivo el recargo sobre otras variables e instrumentos de política, con costos más intensos en materia de producción y empleo. La recuperación de la estabilidad en este último frente es, en consecuencia, asunto vital para retornar la economía a tasas de crecimiento altas y sostenidas.

Pero la recuperación del ahorro público y de la estabilidad fiscal mediante un programa sostenible no es nada fácil: requiere comprometer a las regiones, las fuerzas políticas, la sociedad y sus organizaciones, en un acuerdo de amplio alcance. Un acuerdo que se materialice en la aprobación de las reformas legislativas necesarias para fortalecer los recaudos nacionales y regionales, redefinir el sistema de transferencias establecido en la Constitución, reformar las bases financieras del régimen de seguridad social sin atentar contra su equidad y cobertura, hacer más eficiente el gasto del gobierno nacional y definir claramente las responsabilidades entre la nación y las regiones para la atención de las necesidades sociales. En fin, de lo que se trata es de establecer prioridades claras en la asignación del gasto público en función de los recursos tributarios y de fortalecer con un manejo equilibrado las finanzas re-

gionales al tiempo que se racionaliza el gasto en el ámbito del gobierno central.¹¹

No deben olvidarse, por otra parte, las perspectivas de debilitamiento de otras fuentes de ahorro público: antes se contaba con los excedentes cafeteros y a partir de los noventa se esperaba que la bonanza petrolera aportaría cuantiosos montos de ahorro de largo plazo a la nación y a sus regiones. Ante las expectativas de esos futuros ingresos se anticiparon gastos, inversiones y deudas y el boom de precios del petróleo en el último par de años contribuyó a disminuir la magnitud del ajuste requerido en las finanzas del gobierno central. Sin embargo, las proyecciones actuales sobre el descubrimiento y desarrollo de nuevas reservas ponen un signo de interrogación sobre la cuantía de los ahorros petroleros futuros. El actual sistema pensional, por otra parte, generará ahorros transitorios, aunque serán compensados por las transferencias que ha asumido el gobierno nacional.

El ahorro público ha constituido históricamente una tercera parte del ahorro nacional y su evolución sugiere que sus incrementos no se traducen en reducciones equivalentes del ahorro privado, sino que tiene efectos catalizadores sobre el crecimiento. Más aún, unas finanzas públicas más fuertes permitirán recuperar la flexibilidad hoy perdida de la política fiscal para que actúe con oportunidad y eficacia en los ciclos de la economía y desempeñe mejor su función redistributiva y de inversión social, contribuyendo de esta manera a elevar la productividad general de la economía.

¿Cómo incrementar, por su parte, la generación de ahorro y la acumulación de capital del sector productivo? Además de los impactos originados por la estabilidad y consistencia macroeconómica, el logro de una tasa de crecimiento alta y sostenida requiere que el sector financiero esté en capacidad de movilizar y asignar eficientemente los recursos. Un sistema financiero que tenga buen desempeño cumple varias funciones esenciales: selecciona y supervisa inversiones e inversionistas que usan más productivamente los recursos; contribuye a reducir los riesgos; incrementa las disponibilidades de liquidez; y recoge y disemina información.¹²

En Colombia se otorgó en épocas recientes un alto énfasis a las políticas de liberación financiera. Aunque no es dable cuestionar que sistemas financieros más desarrollados son parte esencial de un ambiente más favorable al crecimiento, la literatura empírica no ha encontrado mucha

-
11. Varios de estos temas han sido analizados por Hernández, Antonio y Carolina Gómez en *"Ajuste Fiscal: de la retórica a los acuerdos"*, Bogotá, mayo de 1998.
 12. Stiglitz, Joseph, "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus", *The 1998 Wider Annual Lecture*, Helsinki, 1998.

solidez en los argumentos que le asignan a la tasa de interés la función de promover aumentos importantes en el ahorro. En su lugar, como señala Stiglitz, lo importante es responder a las fallas del sistema financiero que surgen de mercados y contratos incompletos e información insuficiente mediante políticas regulatorias y de supervisión que aseguren la eficiencia, promuevan la competencia, incentiven la prudencia y permitan la disponibilidad y el uso eficaz de la información. Así que en la Colombia de hoy, la recuperación de la economía pasa por restablecer la solidez y eficiencia de su sistema financiero.

Una fuente potencial de mayor ahorro privado la constituye el sistema pensional que finalmente se adopte. El caso chileno, que tantos ponderan, debe reflexionarse con mayor cuidado. Dicho esquema se caracterizó por el traspaso de la seguridad pensional al sector privado, la competencia entre fondos pensionales y su mayor rentabilidad y el gobierno se vio obligado a generar recursos presupuestales para financiar los pagos de las deudas pensionales mediante la reducción del gasto público en otras áreas. Así que los resultados todavía son mixtos y el aumento del ahorro personal forzoso ligado al sistema pensional se ha compensado con un menor ahorro personal voluntario. En todo caso, la importancia de que el sistema pensional colombiano sea una fuente de ahorro de largo plazo y no de desequilibrios llama la atención sobre la necesidad de repensar a fondo varias de sus características actuales.

La recuperación del ahorro privado se relaciona también con la adopción de políticas que fortalezcan la competitividad mediante la interacción y complementariedad entre los sectores público y privado para afrontar los desafíos de la globalización. Se trata, en especial, de construir nuevas ventajas competitivas en un mundo caracterizado por la implacable competencia y por la intensa innovación tecnológica. En este proceso le corresponde al Estado definir reglas del juego transparentes y estables, fortalecer sus instituciones y adecuar sus regulaciones, participar con el sector privado en la modernización de la infraestructura física y de la red de transportes y comunicaciones, dar prioridad a la formación de capital humano y estimular el desarrollo y la transferencia de ciencia y tecnología.

UN DESARROLLO SOSTENIDO Y EQUITATIVO

Pero todo ello es insuficiente desde una perspectiva de largo plazo. Para situar a nuestro país en una trayectoria de desarrollo sostenido, estable y equitativo es necesario rectificar parámetros básicos de un patrón de crecimiento que hasta ahora ha generado desigualdad y exclusión dentro de un entorno institucional caracterizado por un Estado débil, corrupto e incapaz

y apostarle con decisión a la solución política de los conflictos armados que hoy agobian a todos los colombianos y que frenan sin límite ni medida las oportunidades de ahorro, inversión, crecimiento y empleo.

El gran e inmediato reto reside en la posibilidad y capacidad de nuestro sistema de generar de nuevo empleo. Si no es así, entonces ¿qué sentido tiene la evaluación del desempeño de nuestra sociedad? ¿Qué importancia tiene crecer más si el empleo es cada vez menor, más informal, más limitado? ¿Cuál es la racionalidad de un sistema económico que trepa las tasas de desempleo abierto al 20%, que mantiene al 60% de su población en actividades precarias de generación de ingresos refugiadas en el sector informal, sin protección social, que constata que el 56% se encuentra por debajo de la línea de pobreza y que el 20% está en condiciones de indigencia y en donde el índice de desigualdad del ingreso desborda el 54%? ¿Para qué tantas reformas y tantos cambios si a la gente de Colombia le va cada vez más mal?

Las explicaciones que se han ofrecido son múltiples. La ruta que siguió el proceso de apertura y que, paradójicamente, deterioró el dinamismo de los sectores transables y estimuló durante un tiempo el crecimiento de las actividades no transables llevó a la postre a debilitar la demanda de empleo. Cuando en la segunda mitad de la década la economía entró en su fase de debilitamiento, y de recesión en 1999, el aumento del desempleo resultó de una combinación entre una notable caída en la generación de empleo y una mayor oferta laboral originada en la incorporación al mercado de trabajo de población antes inactiva. Pero esa misma circunstancia resultó en empleos precarios y temporales concentrados en sectores informales. Los procesos también fueron acompañados por una mayor diferenciación salarial entre empleos según niveles educativos, ante una mayor demanda relativa de empleo calificado en especial en los sectores no transables y afectó negativamente a los trabajadores con menores e incompletos niveles de educación. Por otra parte, los cambios salariales no parecieron jugar un papel importante sobre la demanda de trabajo. De estos análisis y resultados se puede concluir que aparte de las políticas para reactivar la economía y fortalecer la acumulación en los sectores transables, "hay, por supuesto un espacio para la política económica y para la generación de empleo, que no depende exclusivamente de la desregulación del mercado laboral".¹³

En un sentido similar, del informe de la Misión de la OIT de 1998 se deriva un cuestionamiento a las propuestas que localizan las restricciones

13. Ocampo, José Antonio *et al*, "Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa", *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Bogotá, Diciembre de 2000.

para la generación de empleo en el excesivo costo de la mano de obra y que concentran la explicación en el incremento de los salarios reales ocurrido en los noventa y en la rigidez de las normas de contratación. El estudio en mención muestra que una vez que se corrige el incremento en las remuneraciones reales que recibe el trabajador (incluidos todos los factores prestacionales) por el crecimiento de la productividad laboral se obtiene una disminución en el índice a lo largo de la década. Por lo tanto, el incremento en el costo laboral unitario para las empresas y su menor competitividad no fueron generados por los efectos del mercado mismo de trabajo sino por los impactos de la revaluación de la tasa de cambio. En sus propuestas, el informe hace énfasis en políticas activas dirigidas a la capacitación, la intermediación laboral, planes de empleo urbano y rural y programas hacia la microempresa y el sector informal.¹⁴

Lo que indican estos enfoques es que existen alternativas válidas para impulsar la generación de empleo que no pasan, necesariamente, por deterioros adicionales en la calidad del empleo o por una mayor precariedad e informalidad en las condiciones de trabajo y que no concentran la solución en la flexibilización del mercado laboral.

En relación con los temas de pobreza y concentración de ingresos, los enfoques teóricos y de política más recientes han enfatizado la importancia de una distribución más equitativa del ingreso para incrementar el ahorro y el crecimiento de las economías. En un estudio pionero realizado para 43 países se encontró que una alta desigualdad inicial en los ingresos determina menores tasas de crecimiento en el largo plazo y que dicha desigualdad refleja un acceso más limitado de los más pobres a los activos productivos, en particular al capital humano, pero también a la tierra y al crédito y a los sistemas de protección legal de sus derechos.¹⁵

Estos resultados son de la mayor importancia para la Colombia a comienzos del nuevo siglo, caracterizada por altos y crecientes coeficientes de concentración del ingreso, bajos niveles de inversión en capital humano, concentración de la propiedad, precario acceso de los pobres a los mecanismos formales de ahorro y crédito y escasa protección y cobertura de los derechos económicos y sociales de la población.

En estas circunstancias, los procesos de reforma política y económica de los noventa han sido del todo insuficientes para garantizar un sendero sostenido de desarrollo económico y social en cuanto produjeron, hasta

14. OIT, *Empleo: Un Desafío para Colombia*, 1999.

15. Birsdall, Nancy y Juan Luis Londoño, "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *AER Papers and Proceedings*, Vol. 87, No.2, mayo 1997.

ahora, más desempleo, más concentración de ingresos, más pobreza y retardaron la generación de niveles más altos de ahorro y productividad por la vía de un sistema económico más equitativo.¹⁶ En consecuencia, una mejor distribución del ingreso se justifica no sólo por las razones obvias y perentorias de justicia social, sino también por sus efectos directos sobre el desarrollo.

Igualmente, la mejor distribución del ingreso se relaciona en forma significativa con una menor tasa de inflación. Un análisis reciente para Colombia con base en técnicas de cointegración muestra que la inflación tiene un efecto directo de largo plazo sobre la concentración de ingresos y que la inestabilidad macroeconómica afecta la formación de capital humano en las escalas de más bajos ingresos.¹⁷ Las implicaciones son obvias: una política económica dirigida a reducir la inflación y a hacer más estable el desempeño económico es componente esencial de los esfuerzos del país para crecer y corregir los elevados índices de concentración de ingreso y de pobreza hoy imperantes.

Estas rectificaciones esenciales en el patrón de desarrollo tienen que acompañarse con un replanteamiento del entorno institucional y político para encontrarle solución a los problemas que iban a resolverse con las reformas políticas de la década pasada, pero que aún siguen vigentes: lograr un sistema más legítimo y gobernable, unos partidos políticos más fuertes y representativos, unas reglas de juego compartidas y acatadas por todos y unas instituciones públicas más sólidas y transparentes, definir claramente los alcances y competencias de las diversas ramas del poder público, introducir la restricción presupuestal en las decisiones y fortalecer la capacidad y eficiencia del Estado para garantizar los derechos individuales y sociales básicos de la población. Pero después de tantas reformas que se dieron en los noventa, con resultados tan decepcionantes, cualquier observador no dejará de preguntarse con escepticismo cómo evitar que nuevas reformas nos lleven a lo mismo: a que todo vuelva a cambiar para que nada cambie.

-
16. Véase Birsdall, Nancy y Richard Sabot, "La desigualdad como una restricción del crecimiento en América Latina", en Mónica Aparicio y William Easterly (Coordinadores), *Crecimiento Económico: Teoría, Instituciones y Experiencia Internacional*, Banco Mundial/Banco de la República, Bogotá, 1994. Una evaluación de los impactos negativos de la liberalización sobre la distribución de ingresos se encuentra en Stewart, Frances and Albert Berry: "Globalization, Liberalization and Inequality: Real Causes", *Challenge*, January/February 2000.
 17. Bernal, Raquel *et al.*, "Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia 1976-1996", *Archivos de Macroeconomía*, No. 72, DNP, Diciembre 1997.

Sin descartar esa posibilidad, permítanme concluir reiterando una convicción que exponía en un acto académico el mismo día y a la misma hora aciaga en la que las balas de la tenebrosa violencia masacraban sin piedad a Chucho, a cuyo nombre y en cuya memoria propongo que se consagre este Cuarto Congreso de Economistas de la Universidad Nacional. A pesar de mi escepticismo intelectual por lo que hemos estado haciendo por este país para sacarlo del abismo, decía entonces que me resisto a perder la esperanza y que le sigo apostando a no abandonar nuestras utopías de conquistar una sociedad mejor. Porque sigo creyendo, con Chucho y con ustedes, que estamos obligados como ciudadanos e intelectuales a luchar por la justicia social, por el bien común, por la tolerancia, por resolver nuestros conflictos sin matarnos más y por impedir que el miedo y la violencia nos arrinconen en la defensa y la expresión libre de nuestras ideas.