
COMENTARIOS A LA PONENCIA DE LUIS BERNARDO FLÓREZ*

César González Muñoz

Economista
Universidad Nacional de Colombia

* Este texto se compuso a partir de la grabación de las palabras del comentarista.

Quiero, en primer lugar, agradecer a quienes contribuyeron en la organización de este Congreso, a las directivas de la Facultad, a Mauricio Nieto, a todas las personas que de una forma u otra hicieron posible esta que, sin duda, es una reunión maravillosa, y que ojalá se repita muchas veces. Con afecto y respeto le extiendo un saludo a Raúl Alameda, quien con toda dignidad y justicia ha sido designado Presidente Honorario de este Congreso.

También quiero saludar a Albert Berry, quien influyó notablemente en mi formación académica y la de muchos compañeros, como profesor en los años sesenta. Hay aquí muchos viejos amigos; y veo, con mucha complacencia, tantas figuras de hombres y mujeres jóvenes.

Es un problema comentar a Luis Bernardo Flórez; Luis B. y yo somos casi hermanos. Resulta un poco difícil realmente trasladar al escenario público los diálogos privados. Haré unos comentarios orientados a que haya diversidad de elementos de juicio alrededor de algunos de los temas centrales que él plantea en su ponencia. Y de paso, también, para contradecir o afianzar algunos de los comentarios que ha hecho Juan José Echevarría en esta sesión del Congreso.

Este es un trabajo valiosísimo; es un aporte a la historia económica, una disciplina que parece haber perdido espacios en el escenario académico colombiano. La historia económica y la economía política son los instrumentos convalidadores de la certeza y de la precisión del pensamiento económico, de la llamada teoría económica. La teoría económica, sin historia económica, sin economía política, es una marca vacía.

Así que lo que voy a hacer es navegar un poco al desgaire sobre el mapa que ha trazado Luis Bernardo.

Creo, en primer lugar, que es importante repensar mejor la diversidad de planos en los que se movieron, en su momento, la Reforma Constitucional y las reformas estructurales de la economía. Se debe tener en cuenta que hasta finales de los años ochenta —es mi manera de verlo, quizás con cierta diferencia de matices, en relación con lo que dice Luis Bernardo— lo que había en este país en materia de manejo económico era un despotismo ilustrado muy poderoso.

El Presidente de la República tenía grandes poderes en la administración de la economía.

El país vivía, además, bajo Estado de Sitio. Los mayores entre quienes estamos aquí vivimos bajo el Estado de Sitio hasta la Reforma Constitucional del año 91. La explosión (accidental) de un cilindro de gas, en esas épocas, provocaba la declaratoria del Estado de Sitio; y el equivalente en materia del manejo económico era el famoso numeral 14 del artículo 120 de la Constitución. El Presidente de la República, acudiendo a esa norma que le daba amplios poderes tomaba decisiones sobre las tasas de interés, sobre el crédito, sobre el régimen de comercio exterior, sobre el régimen financiero. Además, el Banco de la República era administrado por el gobierno nacional. El ministro de Hacienda presidía la autoridad monetaria y los instrumentos de la emisión monetaria estaban firmemente en manos del ejecutivo. El poder judicial no tenía mayor cosa que decir al respecto.

Una estrecha cúpula de poder, supuestamente tecnocrática, manejaba las herramientas del arreglo institucional vigente. Dicha *élite* conformó en la práctica un gobierno continuo en materia de administración económica, desde los años sesenta, hasta comienzos de los noventa.

Colombia tuvo efectivamente un solo gobierno económico, una coalición entre los llamados tecnócratas y los políticos profesionales. La alianza consistía en lo siguiente: Los políticos se encargaban de administrar el sistema de instituciones políticas, mientras que los “técnicos” buscaban garantizar la estabilidad macroeconómica, en un ambiente de gradualismo en el manejo de la política económica.

Tal, el régimen anterior a la Constitución del año 91. Eso garantizó, claro, que por ejemplo ciertos excedentes utilizables para el ejercicio de la política se entregaran a partir de acciones de política monetaria y de acciones de política fiscal, para que los políticos profesionales garantizaran la renovación periódica de la formalidad del sistema político. Luis B. denomina a ese arreglo como un régimen excluyente y clientelista.

Un régimen en el que los economistas o quienes actuaban como tales se concentraban en su función de garantizar la estabilidad de la economía y

el carácter siempre gradual de los ajustes. Con la Constituyente hubo una revolución en esa materia y hoy la sociedad colombiana es mucho más democrática en ese aspecto. Un “revolcón” tuvimos, para usar el término del presidente Gaviria.

La Constitución es una Constitución socialdemócrata, garantista, que se inscribe en la realidad de un Estado incapaz, en el que se alojan sectores corruptos, aplicados a extraer rentas privadas de los instrumentos estatales; un Estado insuficiente para darle realidad concreta a los mandamientos de la Constitución. Y hay gente que le tiene miedo al poder que debe tener la Corte Constitucional en este país; hay gente que aborrece la idea de que el presidente ya no tenga tanto poder, de que el Banco de la República sea autónomo; gente que le tiene miedo a la noción de que el poder ejecutivo no tenga todos los instrumentos de administración como los que tenía hasta la Constitución del 91.

Desde comienzos de los noventa hemos vivido la transición hacia el nuevo orden institucional. Ha sido una transición dubitativa, poco comprometida con los imperativos de las nuevas reglas del juego. Hemos sido testigos del nuevo diálogo entre los diversos poderes del Estado; del reacomodamiento de las cargas. La Carta Constitucional del 91 no cuenta con todo el consenso necesario en el establecimiento político, social y cultural, como para que pueda tomarse como la plataforma común hacia el futuro. Eso, claro, aún sin tener en cuenta la insurgencia armada como agente político. Aquí es donde se muestra con mayor claridad la falta de liderazgo político. La falta de instrumentos eficaces de la política.

En todo caso, la Constitución mira hacia el norte y el programa de la apertura de comienzos de los noventa mira hacia el sur. Los dos procesos no coinciden. Al país le tocó vivir esa historia: la definición de una Constitución socialdemócrata, en simultáneo con la promulgación, como último episodio del ejercicio del despotismo ilustrado, del programa de apertura, sin discusión pública alguna. Esa contradicción está en la base de la historia económica y social colombiana de la década del noventa, en muchos sentidos.

Faltó liderazgo y visión política. Ese programa de apertura, repito, coincidió paradójicamente con el proceso de la Constituyente. Mientras en el Centro de Convenciones de Bogotá se hablaba de la necesidad de garantizar los derechos fundamentales y de profundizar la separación de poderes y de descentralizar fiscalmente al Estado, en las oficinas del gobierno, sin discusión pública, sin posibilidad de que la opinión del país se pronunciara sobre el asunto, se inventó un programa de apertura, a la colombiana claro está, pero se lo inventó sin consensos, sin

debate, aún en medio de la complacencia de dientes para afuera por parte de los dueños del poder económico.

Bien lo dice Luis Bernardo: el Congreso de la República corrió a aceptar y a aprobar todo lo que le proponía el ejecutivo. El Congreso de la República no ha sido, francamente, el mejor agente de la discusión pública, ni el mejor agente de la discusión de los intereses sociales.

Otro punto: es cierto que en los años ochenta no había crisis en sentido macroeconómico pero la historia era trágica. La pobreza era enorme, la debilidad del aparato productivo era notoria y los economistas colombianos no podíamos, ni podremos en el futuro, seguir auto - aplaudiéndonos diciendo que fuimos el único país de América Latina que no dejó de crecer. ¡Que mediocridad de indicadores! ¡Que fuimos además el único país de América Latina que en los ochenta no reestructuró la deuda externa! ¡Ah sí, que maravilla! Hoy tenemos 25 millones de colombianos pobres de solemnidad y 8 millones de colombianos “vaciados de solemnidad”, a quienes no les llega una dieta diaria completa. Casi las dos terceras partes de la población.

Ahora bien: ¿cuáles son los objetivos de un programa de apertura? Luis Bernardo y Juan José los mencionan. Yo tengo una manera de decirlo: el objetivo de un programa de apertura es aumentar el volumen de comercio internacional de la economía y es ese aumento lo que garantiza todas esas otras maravillas del crecimiento de la productividad, del crecimiento económico, de la acumulación de capitales. Pero la apertura se hace para aumentar el volumen de comercio internacional hacia afuera y hacia adentro. No es un programa para generar superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos: es un programa para aumentar la importancia del comercio internacional en la actividad económica, sin que el resultado en la balanza de pagos sea lo fundamental. Si hay un déficit coyuntural, se supone que ese programa de apertura cuenta con instituciones internacionales que garantizan el financiamiento externo de la economía.

Sobre ese tema hay que separar dos asuntos, y discutirlos en esos coloquios que con tan gran sabiduría y con tan buenas palabras ha propuesto Antonio Hernández: uno es la verdadera eficacia de ese programa. Ya hoy hay voces importantes que llaman la atención sobre la necesidad de analizar con detalle los diversos elementos de la apertura, por lo que no puede uno ser luego remitido a la condición de dinosaurio irredento.

La otra noción es si en Colombia se reparó en los imperativos de un programa de apertura. La respuesta es: en Colombia efectivamente no se tuvo en cuenta el sistema de imperativos de un programa de apertura. El “establecimiento” colombiano no apretó los dientes, para hacer lo

que tenía que hacer al iniciar un programa de apertura, a lo que se sumaba el hecho de que apareció una Constitución socialdemócrata que generaba nuevas e importantes tensiones en materia de gasto público, por ejemplo.

Un programa de apertura no puede iniciarse simultáneamente con un disparo del gasto, lo dijo bien Juan José y lo menciona también Luis Bernardo: abrir la economía en materia financiera y comercial debe ir par y paso con una fuerte restricción del gasto, una represión o estabilización de los salarios reales, una disminución de la dinámica de la demanda agregada para obvias finalidades, que consisten en generar excedentes para el comercio exterior; no excedentes después de haber consumido aquí sino para generar un porcentaje mayor de demanda externa sobre la economía nacional, sin que eso implique una presión inflacionaria inmanejable.

Pero, ¡qué tal, abrir la economía colombiana, al tiempo que se disparan el gasto público y el gasto privado!: ello no tiene sentido alguno. De manera que en Colombia, "modelo" o no, mandamientos del Consenso de Washington o no, ocurrió que no se tuvo en cuenta el básico imperativo de un programa de apertura: Abrir implica templar las riendas de la demanda interna.

Esa larga década del 90, que comenzó en el 89 y que aún no termina, se caracteriza por una cadena de errores cometidos en el manejo económico. No es razonable justificar la evolución de las finanzas públicas como el resultado inevitable de los nuevos arreglos constitucionales, particularmente los relacionados con la descentralización. Los economistas en el poder se equivocaron continua y recurrentemente a lo largo de los años 90. Estoy totalmente de acuerdo con la apreciación de Echavarría.

Del año 89 al 91, el Banco de la República adquirió más de 3.500 millones de dólares de reservas internacionales. Luis Bernardo dice que eso ocurrió en el proceso de acelerar la devaluación para aprontarse para la apertura. Pero lo cierto es que entre el 89 y el 91 cometimos lo que en mi opinión es el peor error en política monetaria de la historia: comprar más de 3 mil millones de dólares de reservas internacionales, en la práctica, abriendo inclusive la ventanilla del Banco de la República a los vendedores directos de dólares y tener que compensar el enorme crecimiento monetario causado por la monetización, mediante una adquisición de deuda del Banco de la República con el público, para mantener más o menos en orden la trayectoria de las variables monetarias.

En el año 91, las Omas valían el 90 por ciento de la base monetaria, es decir, que si no hubiera habido Omas, el país tendría una base monetaria equivalente al doble de la que se tenía. Esas deudas le llegaron a costar al

Banco de la República hasta el 48 por ciento anual, y las reservas internacionales que había comprado con tanto juicio le rentaban el 2 o el 3 por ciento en dólares. Un absurdo negocio.

La nueva Junta del Banco de la República encontró un balance del banco central deforme e insostenible. ¿Qué ocurrió entre el año 92 y el 94? Se disparó el gasto público por cuenta de la Constitución y por cuenta de una fuerte inclinación al gasto del gobierno de César Gaviria.

Al mismo tiempo, el Banco de la República decidió que ya no podía sostener el manejo de un balance así y que tenía que soltar las amarras monetarias. Los medios de pago, la base monetaria, el crédito bancario, el gasto público, comenzaron a crecer a tasas superiores al 40% anual, mientras se abrían las compuertas financieras y comerciales. Es un caso para llevarlo a un manual de Harvard Business Review, sobre cómo no se hacen las cosas.

Después se le acabó la gasolina al gasto público; en 1995 empezó a crecer el gasto público en el pago de intereses y mucho menos en los rubros generadores de demanda. Si uno mira esas tendencias del gasto público desde mediados de los 90, se observa que lo que crece violentamente es el gasto en el servicio de la deuda. Creo que es necesario poner en blanco y negro, de verdad, la historia fiscal de la década pasada. Propongo que en la Universidad Nacional se haga un análisis serio y científicamente válido de esa historia. Creo que ese análisis confirmaría que, desde antes de 1994, a Colombia le urgía un ajuste fiscal de proporciones. Y una revisión de la política económica general.

Y llegamos al año 98; desde comienzos de ese año, ciertos sectores económicos contrarios a la pretensión presidencial de Serpa realizaron una criminal especulación contra el peso colombiano. Ese episodio es documentable, las cifras están en el registro y es importante que nuestra Universidad las estudie: ¿qué pasó en el año 98, cuando se produjo un ataque al peso colombiano para incidir en el ánimo de los electores colombianos, en un esfuerzo concertado de ciertos sectores de poder, medios de comunicación y centros de investigación y estudio? La historia no quedará completa sin ese recuento.

Los acontecimientos del 98 incidieron en lo que ocurrió después. Al Banco de la República le tocó defender a brazo a partido la tasa de cambio. Y llegó el paroxismo de las tasas de interés, que vino a ser el final factor disparador del desplome de la economía colombiana y de la crisis financiera del gobierno y del sistema de crédito. Pero es necesario tener en cuenta que la situación económica presente se ha originado en una evolución cuyo origen bien puede marcarse en los inicios de esta larga década.

Hoy la situación es la de un país donde la pobreza incide en un 80 por ciento de los habitantes rurales y en más del 40 por ciento de los habitantes urbanos. Un país cuyo ahorro nacional se encuentra en situación de colapso. Como bien lo señala Luis B., la economía nacional no tiene futuro con semejantes cifras de ahorro y de inversión. No tiene futuro si no se atienden debidamente los problemas de las finanzas públicas: el país debe resolver tales problemas en el terreno de la técnica, en el terreno de la gerencia y sobre todo en el terreno político.

Recordemos algo importante, para que Juan José lo ponga en sus análisis sobre lo laboral: el desempleo de las mujeres entre 12 y 19 años es del 52 por ciento; el desempleo de los hombres entre 12 y 19 años es del 45 por ciento; la tasa de desempleo de más del 20 por ciento esconde esos extremos, porque entre los viejos, la tasa de desempleo baja a los alrededores del 10 por ciento.

Este país está cometiendo un crimen y una agresión contra las mujeres jóvenes y contra los hombres jóvenes. Entre 1997 y 2000 se crearon sólo 300 mil ocupaciones urbanas nuevas. En esta cifra tan mediocre, el mayor porcentaje de empleos nuevos fue para personas con mayor educación. Durante esos tres años hubo un descenso de la ocupación neta urbana para la gente sin educación o con baja educación.

Hacia adelante, es necesario revisar de modo inteligente los mandamientos de la apertura, reconocer la globalización y construir las instituciones internacionales apropiadas; hay que practicar el regionalismo abierto, como una condición mundial, y hay que ir de la política pública a la acción pública, es decir, a la acción del público. Para hacerlo se requiere darle el poder a la sociedad, crear sociedad, crear ciudadanía, como lo decía muy bien la decana Consuelo Corredor.

La nueva cara del desarrollo es la cara de la promoción de los derechos políticos, sociales, culturales y ambientales de la comunidad a escala internacional. Esa es la nueva cara del desarrollo, y no solamente la del crecimiento económico como tal o, peor aún, la de la estabilidad de precios. Una lección que salta a la vista en todas partes es la de que la estabilidad macroeconómica debe concebirse como una meta que incluye estabilidad de ingresos, estabilidad del empleo, y estabilidad de los precios macroeconómicos.

Sin duda, se debe considerar esencial esa clase de estabilidad macroeconómica, pero hay que dejarla allá, como una estrella fija en el firmamento, por la que los dirigentes deben responder permanentemente. Hay que bajarse de allá, para ir a las políticas sectoriales, a la promoción de políticas concretas de empleo y de reducción de la pobreza, con acciones orientadas a los sectores en los que se puede actuar con mayor eficiencia

desde el Estado y obviamente en solidaridad con la comunidad, con la sociedad civil.

Es urgente evitar la concentración exclusiva en lo macroeconómico, por importante que sea; bajarse de ahí e ir a la meso y a la microeconomía, a las políticas sectoriales, al uso estratégico del territorio y al uso estratégico de los bienes ambientales. Es necesario, finalmente, reconocer los imperativos de lo que debiéramos ser, los imperativos de una sociedad capitalista de mercado, moderna, con un Estado muy fuerte que establezca condiciones de promoción permanente de los derechos fundamentales.

Es a eso a lo que se refiere Amartya Sen cuando define el desarrollo como libertad.

Muchas gracias.