

# El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo

**LUIS LORENTE**

Profesor Emérito, Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad Nacional de Colombia.

## **RESUMEN:**

El Plan Nacional de Desarrollo presenta buenas iniciativas, pero mantiene un diagnóstico general del problema similar al de los anteriores. Anuncia nuevos acuerdos de comercio externo, pero no hace explícitas las políticas de negociación que aplicará, ni presta suficiente atención a los cambios necesarios para que el mercado interno resista la nueva competencia externa. El problema central es la necesidad de un cambio en la estructura de producción para incorporar nueva tecnología, pero con innovaciones institucionales que extiendan las oportunidades de ingreso a los segmentos de población tradicionalmente excluidos de los beneficios de la modernización. Se indican posibles soluciones a esta deficiencia.

**Palabras clave:** desarrollo económico, innovación institucional, competitividad, distribución del ingreso.

## **ABSTRACT:**

The National Development Plan includes many good initiatives, but the general vision of the problems to be solved is, essentially, the same that inspired the previous Plans. It announces new commerce treaties, but says nothing about the criteria that will be applied in their negotiations, nor gives sufficient attention to the internal changes required to resist this new external competence. The principal problem now is the need of profound changes in the current structure of production in order to attain the required technology, but subject to institutional innovations designed to include the poorest segments of the population in the potential benefits of modernization and economic development. Some possible solutions are discussed.

**Keywords:** economic development, institutional innovation, competitiveness, income distribution.

## **1. Análisis del Plan: ¿cuál es el punto clave?**

Desde hace muchos años, los Planes Nacionales de Desarrollo se van convirtiendo en un presupuesto de gasto público que cada vez tiene menos margen para la inversión y para redireccionar recursos.

Hay varias razones para esto, como la rigidez de las transferencias a gobiernos locales, el aumento de la deuda pública, con su carga de refinanciaciones y de intereses, y el retroceso del Estado en las inversiones e intervenciones directas en el sector productivo.

En este caso particular, el estancamiento de la economía aumenta las restricciones del presupuesto público

y arroja dudas sobre el financiamiento del Plan, ya que su cumplimiento depende de que haya un repunte de la economía y se alcancen crecimientos per cápita apreciables antes del fin del cuatrienio.

### **1.1 Lo que se espera de un Plan Nacional**

La idea de Plan Nacional surgió en los años 50 como un programa para asegurar el desarrollo simultáneo y balanceado de todos los sectores esenciales, de manera que el aumento de la demanda resultante pudiera encontrar una oferta adicional de igual magnitud.

Kalecki insistió en la importancia de elevar las inversiones, para lo cual se necesitaría generar más ahorro, tanto interno como externo. Este último debía provenir esencialmente del aumen-

to de las exportaciones, porque sólo el superávit de balanza comercial proporciona al mismo tiempo divisas y mayor empleo.

Pero también señaló que sin un crecimiento de la oferta de bienes de consumo masivo, el aumento de las inversiones conduciría a mayor inflación. Insistió en el peligro de la alta concentración del ingreso, precisamente porque en esas condiciones el mayor ingreso podría destinarse a bienes de consumo suntuario, en parte importados, sin permitir una expansión acelerada de las industrias y servicios de consumo masivo, que son las que más empleo pueden generar.

Los primeros Planes estaban orientados por este concepto del crecimiento balanceado y utilizaron todas las herramientas del Estado para conseguir las inversiones esenciales, buscando economías de escala en el desarrollo industrial y proporcionando toda clase de garantías para la producción interna de bienes esenciales, en especial de la agricultura.

Es la época de la política monetaria al servicio del desarrollo, con fondos de fomento financiados mediante emisión primaria y políticas de crédito dirigidas a sectores específicos. El Estado invierte en la formación de capital fijo, sea directamente en empresas productivas, o bien indirectamente a través del subsidio a actividades privadas en los sectores que consideró esenciales.

Surgen en esa época las dos grandes estrategias de desarrollo: la política industrial dirigida a promover exportaciones, al estilo de los países del este de Asia, y la política de sustitución de importaciones aplicada en muchos países de América Latina, Asia y África. En ambos casos, la financiación del Estado y las protecciones comerciales juegan un papel central

Las dos estrategias son exitosas y mantienen tasas de crecimiento del orden del 3% per cápita durante muchos años. Pero poco a poco, la intervención del Estado lleva a situaciones de conflicto, especialmente en los países que dieron mayor énfasis a la sustitución de importaciones. A medida que la industria se desarrolla, el esquema de protecciones y subsidios se vuelve más complejo, ya que el apoyo a una parte de la cadena de producción genera pérdidas en otros eslabones de la misma. El escaso énfasis en las exportaciones acumula otro problema, que es inherente a la planeación central: toda innovación tecnológica provoca la obsolescencia de capital y desplaza fuerza de trabajo que debe ser reentrenada. Al insistir en técnicas intensivas en mano de obra y utilizar los esquemas de licencias de importación para evitar la pérdida de inversiones previas de capital, la economía comienza a perder competitividad frente a la de otros países.

Durante los años 60 comienza a aparecer la idea de planeación indicativa,

justificada en principio como un sustituto de los mercados de futuros ausentes en la mayoría de países. El plan es un simple modelo de equilibrio general que muestra a los inversionistas cuáles serían las mejores decisiones a tomar. Con esta información, se espera modificar el nivel de incertidumbre y conseguir una sincronía voluntaria de las inversiones. No habría entonces necesidad de intervenciones directas a nivel de sectores y la función del Estado podría concentrarse en las políticas macroeconómicas, especialmente para compensar los choques externos y conseguir condiciones estables que reduzcan la incertidumbre.

Con los objetivos de estabilidad macroeconómica y el exagerado papel otorgado a las expectativas de los inversionistas privados, comienza el desmonte de los mecanismos de intervención directa.

Durante los años 70, el Plan Nacional se convierte en un referente para el sector privado y un programa de gastos del Gobierno, que va limitando sus inversiones a los sectores de infraestructura y de servicios sociales. Las metas de crecimiento dejan de ser objetivos respaldados por acciones concretas y se convierten en metas potenciales bajo supuestos de equilibrio general y estabilidad de índices o tasas macro. Aunque el Gobierno formule las metas, corresponde al sector privado alcanzarlas.

En los años 80, con la entrada de Colombia al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas-GATT, se marcha la planeación económica sectorial: desaparecen las inversiones en industria, se reducen las protecciones y los subsidios, y la política monetaria abandona la idea de financiar el desarrollo. En su lugar, aparece un énfasis en políticas de austeridad pública y de estabilización macro. Al mismo tiempo, las medidas anteriores para inducir y dirigir la inversión van siendo sustituidas por políticas para estimular el ahorro, principalmente a través de aumentos en las tasas de interés real.

Con la apertura de los años 90, la planeación económica prácticamente desaparece. El plan se convierte en un presupuesto de gastos del Gobierno dedicados a atender las funciones convencionales del Estado: servicios públicos, infraestructura y subsidios focalizados a segmentos específicos de la población de menores recursos. La estrategia de apertura, que comenzó a mediados de los 80, se acelera con la idea de que una política de choque es la vía más rápida para conseguir la competitividad, eliminar las actividades menos eficientes y conseguir que los recursos se reorienten hacia otros sectores con mejores posibilidades de exportar.

Es un cambio institucional, de reglas del juego, que tiene efectos económicos pero no planeados. Se confía enteramente en la iniciativa privada para alcanzar el equilibrio general entre sectores, de-

jando que las importaciones sirvan como medida complementaria para reducir la inflación y acelerar las metas implícitas de estabilidad macro.

Tampoco se puede afirmar que el cambio institucional haya sido planificado, pues lejos de buscar estrategias de transición y medidas específicas para la estructura social y económica vigentes, lo que se hace es un intento de importar esquemas de funcionamiento de la economía que han tenido éxito en países desarrollados.

Estas instituciones y formas de manejo macroeconómico, conocidas como el Consenso de Washington, reúnen un conjunto de condiciones favorables al desarrollo pero, al ser impuestas sin transición ni adecuación a las condiciones históricas del país, dan lugar a muchos cambios no deseados.

En particular, la libertad del mercado de capitales y las privatizaciones generan una afluencia de capital externo que sostiene la demanda interna. Durante este periodo, la inversión se dirige de preferencia hacia sectores de bienes no transables y las transformaciones que habrían dado lugar a una mayor competitividad son escasas. En cambio, la deuda externa crece rápidamente hasta que las crisis de Asia en 1997 y de Rusia en 1998 detienen los flujos de capital hacia países en desarrollo.

Bajo las nuevas condiciones de apertura comercial y de capitales, las po-

sibilidades de intervención del Estado son muy limitadas. Las nuevas reglas del juego imponen restricciones monetarias y fiscales, la deuda externa exige mantener la confianza del mercado externo de capitales para renovar o suscribir nuevos préstamos. Simultáneamente, la necesidad de reducir el déficit fiscal restringe la capacidad de inversión del Estado aún en infraestructura y servicios básicos, el conflicto social agravado en los 90 exige más gasto en seguridad pública y concentra los recursos de subsidio en las zonas de mayor conflicto.

Bajo tantas restricciones, la capacidad de Planeación Nacional es muy limitada y los Planes Nacionales acaban manteniendo una continuidad en aspectos esenciales: austeridad fiscal, subsidios focalizados, mínima intervención en el mercado.

Aún la misma devaluación, que favorece la producción interna y puede servir como instrumento de la reactivación, es un evento no planificado que entra en conflicto con las metas de estabilidad macroeconómica por sus efectos inflacionarios, a menos que se esté en condiciones de recesión.

## **1.2 Lo bueno y lo malo**

El reciente Plan Nacional tiene que ser evaluado tomando en cuenta todas las limitaciones que hoy existen para la acción del Estado. En la me-

didada en que el diagnóstico económico implícito en el Plan difiere poco de los presentados en Planes anteriores, los programas anunciados combinan la continuidad en estrategias con ajustes y reorientación de algunos instrumentos. En algunos sentidos es más de lo mismo y en otros introduce cambios de énfasis, cambia el orden de prelación.

Veamos ahora brevemente estos aspectos y dejemos para después el análisis de otro diagnóstico que pudiera llevar a objetivos y formas de acción diferentes.

Al igual que en todos los Planes anteriores, también en éste podemos encontrar excelentes ideas e intenciones que se expresan en programas concretos y en metas ambiciosas. Como continuamos dentro del espíritu de la planeación indicativa, donde compete al sector privado alcanzar el equilibrio general deseado, estas metas rara vez están acompañadas de modelos econométricos que aseguren que las medidas propuestas son suficientes para garantizar el cumplimiento de las metas anunciadas.

Entre lo bueno cabe destacar:

1. El esfuerzo para reducir la inseguridad pública,
2. Un aumento en la cobertura de educación,

3. La intención de reforzar los mecanismos de seguridad social con un seguro de desempleo,

4. El apoyo a la construcción como sector que puede generar empleo, y

5. El énfasis otorgado a los proyectos productivos como complemento a las políticas de erradicación, reconociendo la necesidad de fuentes alternativas de ingreso y de empleo en zonas de conflicto o de amortiguamiento del mismo.

Igualmente, hay que destacar al menos tres grandes ausencias o insuficiencias:

1. La ausencia de programas efectivos para atender el problema de los desplazados, que merece más atención y objetivos claros de “reinserción” de los mismos a la actividad productiva, sea para su asentamiento definitivo o bien como programa transitorio mientras pueden regresar a sus zonas de origen;

2. La reducción del presupuesto dirigido al sector rural, donde se concentra la mayor incidencia de la pobreza y donde se originan los desplazamientos que engrosan el desempleo urbano; y

3. La ausencia de una discusión de las políticas de comercio externo que orientarán las negociaciones en ciernes, así como la ausencia de políticas dirigidas a compensar los

impactos de dichas negociaciones o a facilitar el reajuste de la oferta interna a las nuevas circunstancias de mercado.

Podríamos citar otros muchos temas puntuales, muchos de ellos loables y algunos criticables, pero el propósito de este artículo es discutir el papel del Estado en el desarrollo, es decir, las premisas fundamentales de cualquier Plan Nacional de Desarrollo, contrastándolas con las que están implícitas en éste que nos ocupa.

Bajo esta perspectiva, lo que nos interesa examinar aquí son los aspectos macroeconómicos y el tipo de programas o políticas propuestos en el Plan, más que el detalle de las medidas o discutir si los recursos asignados son o no suficientes.

### 1.3 Un diagnóstico implícito

La situación de la economía que el Plan busca resolver está descrita en forma explícita en diferentes lugares de los documentos publicados. Centrando la atención en los aspectos macro, podemos encontrar referencias directas o indirectas a:

1. las limitaciones impuestas por el bajo recaudo debido a la recesión del 99 y al posterior estancamiento del Pib per cápita;
2. la necesidad de reducir el déficit fiscal porque la deuda pública raya en los límites de lo sostenible;

3. la importancia de atraer capital externo de inversión, para lo cual es necesario mostrar índices macroeconómicos aceptables para los mercados externos de capital;

4. las dificultades de las exportaciones, por el descenso en la extracción de petróleo y por la situación que atraviesan países vecinos, adonde se dirigía buena parte del esfuerzo exportador;

5. el problema del desempleo, agravado por la falta de mecanismos de seguridad social que apoyen a los desempleados, y otras consideraciones similares.

Pero lo más importante es lo que permanece implícito en los análisis y en las políticas y medidas propuestas: *la premisa fundamental es una confianza casi absoluta en que el mercado podrá resolver automáticamente los problemas del desarrollo y del crecimiento una vez queden aseguradas unas condiciones de estabilidad macroeconómica.*

De ahí el énfasis en el control del déficit público, en buena parte como apoyo a la política anti-inflacionaria, y en las políticas de mayor flexibilidad laboral, junto con un enfoque esencialmente de focalización del gasto en acciones de apoyo al desempleo, a la pobreza y otros problemas que se conciben como transitorios, mientras la acción del mercado y la iniciativa pri-

vada consiguen restablecer un entorno de crecimiento acelerado.

No estamos ante un caso de objetivos de minimización del Estado con políticas agresivas de privatización de servicios, aunque continúa el énfasis en las funciones que, dentro de dicho esquema, se reservarían al Estado: justicia y seguridad pública, seguridad social, educación e infraestructura

Lo que sucede es que las políticas de estabilización macroeconómica ocupan un lugar prominente, mientras que las políticas de desarrollo propiamente dichas, es decir, la política comercial, la industrial y la agrícola, están relegadas a unos cuantos programas orientados hacia sectores y agentes específicos.

Hay que reconocer que la estructura económica actual limita bastante las opciones disponibles para plantear políticas de desarrollo, debido a la división de funciones entre un Banco de la República independiente, con los instrumentos monetarios y cambiarios dedicados al control de la inflación y la estabilidad monetaria, y un Gobierno que conserva sólo la política fiscal, aunque limitada por la deuda pública acumulada y por rígidas normas de transferencias a gobiernos locales, y la política comercial, cada vez más restringida por compromisos internacionales.

También es necesario recordar que existe una historia y una inercia institucional, y que los cambios drásticos en esta materia suelen causar impactos indeseables y pocos resultados efectivos. El Plan tiene que apoyarse en los programas y en las organizaciones heredadas transformándolas gradualmente, reorientando y racionalizando su actividad.

Pero, dentro de estos límites, y más aún en vista de la escasez de recursos y medios, resulta importante la acción del Estado en dos campos: la regulación de los mercados y la orientación al sector privado a través de incentivos, sin caer en una dispersión de esfuerzos que anularía la efectividad de los pocos recursos utilizables para dicho fin.

## **2. Condiciones deseables y condiciones suficientes**

En materia económica, el problema inmediato que afronta Colombia es reactivar la inversión y el empleo. A más largo plazo, el crecimiento económico sigue siendo la necesidad central para alcanzar un desarrollo y una mejoría del nivel de vida de la población.

El crecimiento depende de muchos factores, pero no todos juegan un mismo papel. Algunos son simples condiciones deseables o, por lo menos, convenientes, en el sentido que facilitan el crecimiento, pero no bastan para

garantizarlo. En cambio, otros son esenciales, es decir, son condiciones suficientes para que haya inversión y crecimiento.

La apertura, por ejemplo, puede ser conveniente y aún necesaria para crecer, como discutiremos más adelante, pero no es suficiente para asegurar un aumento de la producción y del empleo. En ciertas circunstancias puede suceder lo contrario, que abrir la economía determine un aumento de las importaciones sin que crezcan las exportaciones.

De hecho, los estudios internacionales muestran que la apertura en sí misma no garantiza el crecimiento de un país; incluso podemos hallar coeficientes ligeramente negativos para el grado de apertura cuando incluimos variables de tipo institucional en las regresiones.

Lo que sí es evidente en estos estudios es que el crecimiento de las exportaciones está asociado con el crecimiento del Pib.

Por consiguiente, *la condición suficiente en este caso es la competitividad del país frente al mercado externo.*

Discutir si conviene o no profundizar la apertura es quedarse en el aspecto formal del problema. El punto clave es si podemos asegurar el crecimiento de las exportaciones o si tropezamos con obstáculos de tecnología,

imperfecciones de los mercados de capital o disponibilidad de recursos humanos que nos coloquen en desventaja. De ser así, la discusión debe orientarse hacia cómo superar esos obstáculos y cuáles serían las políticas más adecuadas para crecer con base en las exportaciones.

Otro tanto sucede con la estabilidad macroeconómica. No hay duda de que un entorno con baja inflación, tasa de cambio real adecuada y sin riesgos de crisis cambiarias, un déficit fiscal prudente y una deuda pública baja en proporción del Pib, movilidad de capitales y mercados libres son todos elementos deseables para programar inversiones, diseñar planes de financiamiento, o decidir un plan de ahorro con colocaciones financieras.

Sin embargo, la historia muestra que ese conjunto de indicadores también es compatible con situaciones de estancamiento y hasta de depresión aguda, como sucedió en varios países durante los años 30 del siglo pasado. Y tampoco son una garantía de crecimiento y prosperidad, como lo muestran bastantes ejemplos recientes de crisis económicas en Asia y en América Latina, ocurridas precisamente en países que venían siendo puestos como ejemplo y paradigma de buenas políticas macroeconómicas.

La estabilidad macroeconómica es una condición deseable, y hasta podríamos aceptar que es necesaria para que haya

una alta inversión, pero la condición suficiente es que las inversiones tengan una expectativa clara de rentabilidad y esto sucede cuando hay crecimiento y razones para suponer que el país seguirá creciendo.

Aunque parezca un argumento circular, sólo el crecimiento garantiza más crecimiento y sólo la inversión puede sostener una inversión ulterior.

## 2.1 La confianza en el mercado

El Plan habla poco de medidas o políticas de apoyo o de incentivo a la inversión, aparte de líneas de crédito para la pequeña empresa, apoyos al sector de construcción e incentivos a la inversión rural (cuya magnitud es inferior a la histórica).

Su énfasis está en asegurar la estabilidad macroeconómica, reduciendo el gasto público en funcionamiento, con un programa austero de inversión pública, aumentando los impuestos y reformando el sistema de pensiones. En conjunto, predominan las medidas contraccionistas de la demanda agregada, como corresponde a un propósito de reducción del déficit fiscal.

A esto añade medidas de reforma laboral para flexibilizar las condiciones de contratación que, si bien pueden servir para formalizar una parte del empleo informal, también pueden tener efectos negativos sobre el ingreso o la estabilidad del empleo actual.

Las demás políticas anunciadas tienen un carácter asistencial o de ayuda focalizada, con muy bajo efecto sobre el ingreso a largo plazo de los grupos atendidos.

En pocas palabras, el Plan está centrado en asegurar las condiciones deseables para el crecimiento y confía enteramente en que los mercados proveerán por sí mismos las condiciones suficientes para que haya inversión.

De ahí que sea importante examinar si existen condiciones favorables para la inversión privada, pues de otra manera el Plan sólo conseguirá estabilizar la macroeconomía y, de paso, mantener el ingreso per cápita en su nivel actual.

## 2.2 Un balance de las oportunidades de mercado

Las expectativas del inversionista privado dependen en gran medida de cómo vea los mercados interno y externo en el futuro inmediato.

Ahora bien, el mercado interno está deprimido por dos factores: una extrema desigualdad del ingreso y un nivel alto de desempleo.

La desigualdad es un obstáculo estructural o de largo plazo, ya que la escasa capacidad de compra hace difícil la producción de bienes de consumo masivo. Adicionalmente, sesga la producción hacia bienes que sacrifican calidad para mantener un bajo costo, haciendo tam-

bién más difícil que atender la demanda interna se convierta en una ventaja para salir luego al mercado externo con los mismos productos.

Por otra parte, una distribución del ingreso muy desigual significa que hay poca acumulación de ahorros y poca resistencia del consumidor frente a una crisis o una recesión. Por ende, significa una recuperación de la economía más lenta.

Si añadimos el impacto de la recesión de 1999, que generó un fuerte nivel de desempleo, las perspectivas que un inversionista pueda tener acerca de las ventas futuras difícilmente justificarán ampliar la capacidad instalada. Con una inversión reducida tampoco podemos esperar una recuperación rápida del empleo, cerrando así el círculo vicioso descrito por Keynes: el pesimismo de los empresarios impide que sus decisiones de producción generen una demanda efectiva mayor, con lo cual las expectativas quedan confirmadas y la economía tiende al estancamiento.

El desempleo se ha visto acompañado de una emigración cuantiosa de trabajadores que intentan apoyar económicamente a las familias que quedaron atrás. Aparecieron entonces flujos apreciables de remesas del exterior que, si bien han sido un elemento esencial para evitar una crisis cambiaria por escasez de divisas, no contribuyen a aumentar la demanda

interna, sino apenas a mantenerla en su nivel previo.

La coyuntura del mercado externo es un tanto confusa. La devaluación inesperada del segundo semestre del 2002, a la cual se añadió una devaluación del dólar frente a otras monedas, es un elemento favorable en cuanto mejora la competitividad de los productos nacionales exportables y encarece las importaciones, con lo cual aumenta la participación de los bienes nacionales en el mercado interno. Pero, por otra parte, encarece los bienes intermedios y de capital que es necesario importar, circunstancia especialmente nociva para las empresas que necesitan modernizar sus equipos (y entre ellas, sobre todo, las que pretenden exportar).

Sin embargo, la devaluación ocurrió casi al mismo tiempo que se agudizaba la recesión en Venezuela, uno de nuestros principales compradores de bienes elaborados. Aunque la crisis en dicho país debe verse seguida por una recuperación, su nivel de desempleo será alto por varios años y esto significa que intentará reactivar su producción con medidas proteccionistas y, también, que su demanda crecerá con lentitud.

Es cierto que la devaluación permite pensar en una sustitución del mercado venezolano por otros mercados. En la práctica, esto es fácil cuando se trata de exportar materias primas y bienes genéricos, pero abrir mercados

nuevos para bienes con valor agregado es costoso y exige bastante tiempo. Ojalá que las preferencias del ATPA duren el tiempo suficiente para consolidar nuevas exportaciones.

Tenemos, por último, la incertidumbre de las negociaciones de comercio exterior que ya comenzaron, como las de la Comunidad Andina y las del ALCA; la expectativa de un tratado bilateral con Estados Unidos, y las inminentes de la OMC.

En las negociaciones siempre hay algunos sectores beneficiados y otros perjudicados, por lo cual hay que prever un reajuste de la producción interna para adecuarse a la nueva competencia externa. Ante la ausencia en el Plan de un planteamiento detallado y claro de las políticas que buscará defender el Gobierno, la incertidumbre de los empresarios crece y, bajo esas circunstancias, la decisión más probable consiste en aplazar las decisiones de inversión.

Solamente en un caso podemos prever que haya un esfuerzo para adecuar las empresas a la competencia futura y es en el de las grandes empresas que disponen de capital propio suficiente o tienen fácil acceso al crédito interno y externo. Pero es probable que ese esfuerzo esté dirigido más al objetivo de resistir la competencia de importaciones con arancel reducido que al de prepararse para una estrategia exportadora, ya que muchas

de estas empresas, si no la mayoría de ellas, pertenecen a sectores de servicios y de bienes poco transables.

En resumen, el panorama a corto plazo no resulta propicio para la inversión privada y, en ausencia de una inversión pública que la reducción del déficit fiscal hace imposible, es difícil que la formación de capital fijo crezca al ritmo implícito en las previsiones del Plan de Desarrollo.

Las tasas de crecimiento del PIB anunciadas en el mismo pueden ser alcanzadas, en parte gracias a la sorpresiva devaluación del año 2002, pero la única forma de garantizarlas sería difundir cambios, en parte institucionales y en parte de actitud empresarial, que mejoren rápidamente la estructura de producción vigente.

### **2.3 El otro actor de la política macroeconómica**

El cumplimiento de las metas del Plan depende también de la colaboración del Banco de la República, entidad independiente del Gobierno y con una prelación de objetivos que mira más a los de estabilidad que a los de crecimiento o desarrollo del país.

Las actitudes históricas del Banco frente a la inflación y a la tasa de cambio han llevado a escoger menor inflación aún a costa de una revaluación del peso. También se ha visto la disposición a restringir la oferta monetaria de

manera drástica, con episodios de altísimas tasas de interés real.

En resumen, una preferencia por el “fast track” frente al gradualismo. Por ejemplo, la caída de la inflación en 1999 se debió a la fuerte recesión del sector real, causada en buena parte por las altas tasas de interés de 1998. La política monetaria posterior fue permisiva, pero en esencia porque la demanda había caído tanto que aparecieron excesos de liquidez. En cambio, en vez de continuar con una programación de descenso gradual de la inflación desde su nivel de 1998, el Banco adoptó como referencia el nivel debido a la recesión para fijar sus metas ulteriores.

De esta manera, desconoce que la recuperación de la economía exigía corregir la revaluación previa de la moneda, como ya ocurrió, y que esto significa elevar los costos de producción con lo cual los precios de muchos bienes tienen que aumentar.

Al fijar la meta de inflación de cada año por debajo de la del año anterior, el Banco tiene que actuar en dos frentes: frenar la devaluación para disminuir su impacto sobre los precios, y aplicar tarde o temprano restricciones monetarias y aumentos de las tasas reales de interés para frenar el aumento de la demanda.

En otras palabras, impedir que el mercado reajuste los precios para

buscar un nuevo equilibrio con crecimiento.

Y con márgenes disminuidos y tasas *activas* de interés más altas que las del exterior, es difícil que las empresas financien un reajuste tecnológico que pueda reducir los costos por unidad producida.

*La consecuencia de esta política es que el mercado tendrá que equilibrarse reajustando cantidades, es decir, el nivel de oferta, con serio riesgo de mantener el desempleo y persistir en el estancamiento del PIB.*

Una política dirigida a bajar las tasas de interés *activas* permitiría al menos a las empresas modificar su tecnología y recuperar por esta vía los márgenes perdidos por aumento del costo de insumos. Sin embargo, esto requeriría apoyar desde el Banco central una política de desarrollo, o política industrial, que tampoco está presente en el Plan, y que el Banco probablemente consideraría ajena a sus funciones actuales.

Otro elemento clave de la política del Banco de la República ha sido su preocupación por el ahorro financiero, considerando que éste se traduce automáticamente en mayor inversión.

En la práctica, se olvida la estrecha relación entre el estímulo al ahorro financiero por la vía de los intereses y su efecto sobre los flujos de capital de corto

plazo que, en la mayoría de los casos, llegan por la vía de un aumento del crédito externo y aseguran de esa manera su retirada en un plazo breve.

La evidencia internacional muestra que los episodios de aumento del ahorro, muchas veces debidos al ingreso de capitales externos atraídos por los altos intereses, tienen una vida de pocos años, pues se dirigen a mercados especulativos, o a financiar actividades que, como la construcción, están sujetas a ciclos por sobreoferta. Pocas veces se dirigen a la inversión real en otros sectores, donde es más difícil asegurar una rentabilidad compatible con los altos intereses, y suelen terminar por una expansión del consumo de bienes importados.

Contrasta esta evolución con los episodios de alta inversión real coincidentes con bajas tasas de interés real, donde la misma inversión distribuida en industria y servicios se encarga de generar nuevo empleo y la demanda suficiente para mantener las expectativas favorables de los empresarios, con lo cual refuerza las expectativas positivas y da lugar a nueva inversión. El crecimiento puede mantenerse así durante décadas.

### **3. Un diagnóstico alterno**

Hemos visto que la estabilidad macroeconómica y la austeridad fiscal pueden ser condiciones convenientes para que haya inversión y creci-

miento, pero que son insuficientes para garantizarlos.

Centraremos ahora la atención en cuatro aspectos esenciales para explicar el escaso crecimiento de los últimos decenios. Este diagnóstico alterno permite delinear algunos elementos clave para una política de desarrollo para Colombia y, dadas las similitudes con otros países de América Latina, aporta también a la discusión de cuáles son las condiciones suficientes para un despegue de la región.

En el Plan Nacional podemos hallar algunas iniciativas semejantes a las que sugiere el diagnóstico aquí esbozado, pero presentadas como políticas dirigidas a sectores y agentes específicos, es decir, con un carácter más asistencial o focalizado que como soluciones generales de tipo institucional o de reorganización de mercados.

#### **3.1 Concentración de ingreso y de oportunidades**

Comentamos antes que la alta concentración del ingreso tiene como consecuencia un mercado interno estrecho que dificulta el desarrollo de industrias y de servicios dirigidos al consumo masivo.

Esta es una buena razón para pensar que las exportaciones son necesarias para crecer rápidamente y, por ende, para plantear una política comercial agresiva. Pero hay que entender que

no basta con liberar el comercio si la competitividad es escasa, pues entonces sólo se obtiene un aumento de las importaciones.

Cualquier medida de liberación comercial genera oportunidades para algunos sectores y puede atraer capital externo hacia ellos, así que cabe esperar un efecto inmediato de afluencia de capital, presión a la revaluación y un auge transitorio. Pero si otros sectores se deterioran, no hay reinversión en el país sino un boom de consumo, como preludio de una crisis cambiaria.

En este momento, la devaluación ha mejorado la competitividad y, al mismo tiempo, disminuyó las importaciones con lo cual recuperó mercado interno para los productores nacionales. Sin embargo, una estrategia basada en devaluaciones sucesivas sólo sería sostenible permitiendo una inflación paralela, porque los costos de producción también aumentan, y tendríamos entonces otros efectos nocivos como más adelante se comenta.

Regresando al tema de la concentración del ingreso, se ha observado que la recuperación de la economía después de una recesión suele ser mucho más rápida en países con una distribución más igualitaria o que, por lo menos, cuentan con una clase media amplia.

De aquí que la recomendación tradicional de dejar que haya una fase in-

termedia de concentración del ingreso para que aparezcan acumulaciones de capital suficientes para financiar el desarrollo, haya sido cambiada recientemente por una mayor preocupación por la pobreza y la distribución del ingreso.

Caben dos estrategias en esta tarea: la de corte europeo, diseñada para una sociedad con baja movilidad económica y que hace énfasis en programas de redistribución, y la de tipo estadounidense, adecuada para un entrono con mayor movilidad social y que pone su énfasis en la redistribución de las oportunidades de progreso individual.

La tradición en Colombia ha dado preferencia a la solución de tipo europeo, con programas de redistribución y seguridad social financiados mediante impuestos o deuda pública (y por ende limitados por una fuerte restricción de ingreso fiscal a largo plazo), con programas de reforma agraria (también limitados por falta de recursos y centrados en un solo factor de producción), y con programas dirigidos a grupos específicos, sea en asistencia para los pobres o bien mediante apoyos focalizados hacia la microempresa, las cooperativas o las iniciativas surgidas en comunidades de bajos recursos.

La otra vía, la de redistribuir oportunidades, sólo se ha puesto en práctica en el campo de la educación y hay que

anotar que en el actual Plan Nacional encontramos un énfasis en la educación masiva.

Sin embargo, la educación es otra de las condiciones deseables, y aún podríamos decir que necesarias, pero no suficientes para el crecimiento y el desarrollo.

Podemos tener episodios de alta demanda de personal calificado, como sucedió después de la apertura de los 90, pero sólo un crecimiento rápido de las inversiones en los sectores real y de servicios conseguiría aprovechar plenamente el capital humano acumulado por las familias.

En ausencia de un despegue de la inversión, el potencial de movilidad social debido a la educación se desperdicia y comienza a operar en detrimento de los menos calificados.

En efecto, el diferencial de salarios entre calificados y no calificados, que podemos medir también como rentabilidad de la educación, ha mostrado una notable persistencia a lo largo del tiempo. Si la demanda de calificados es alta, esto significa que hay un proceso de arrastre de toda la escala salarial hacia arriba, mejorando rápidamente el nivel de vida de los no calificados.

Pero si la inversión es insuficiente y la oferta de calificados aumenta más rápido que la demanda, comienza un

proceso de sustitución de los menos calificados por otros con un nivel de educación superior al necesario para esos puestos de trabajo. En tal caso, el desempleo va corriéndose hacia los de menor ingreso y menor experiencia laboral con un efecto final de deterioro del ingreso entre los menos favorecidos.

Sin embargo, la educación no es la única vía para redistribuir oportunidades. Hay otras formas que tienen como objetivo incorporar a los pequeños productores al beneficio potencial de un cambio tecnológico, y procurar la actualización de conocimientos de quienes resultan desempleados por causa de ese mismo cambio tecnológico.

En el Plan podemos encontrar una política de este tipo, pero planteada únicamente para el sector rural y con énfasis en las zonas de conflicto: las alianzas productivas de las que hablaremos más adelante. La diferencia entre el Plan y este diagnóstico está en que dicha solución puede generalizarse a muchos otros sectores y convertirse en un cambio institucional o de organización de mercados que apoyen el desarrollo general del país.

A través de estas alianzas se debe buscar que los pequeños productores y las asociaciones de trabajadores se incorporen a proyectos empresariales con tamaños suficientes para aprove-

char la mejor tecnología disponible, superar restricciones individuales de acceso a factores y mejorar sus enlaces comerciales hacia atrás (insumos) y hacia delante (colocación del producto).

Otro elemento de la redistribución que pocas veces se toma en cuenta es el de la actividad en el espacio geográfico. Hasta principios de los 90 podíamos observar un flujo de inversión privada en las regiones superior al promedio nacional; después de la apertura se observa lo contrario: con pocas excepciones de inversión en minería o petróleo, la tasa de inversión privada en los Departamentos es inferior a la observada en las ciudades principales. Esta concentración de la inversión privada en el medio urbano, y en especial en Bogotá, ayuda a explicar el empobrecimiento en las zonas rurales.

En realidad, existe un potencial de desarrollo mejor distribuido y es posible ampliar el mercado interno, consiguiendo al mismo tiempo una mayor resistencia de la economía frente a la competencia externa.

La estructura de producción agroalimentaria actual incurre en altos costos de transporte que pueden reducirse drásticamente acercando las actividades de transformación y de producción de bienes intermedios a las zonas de producción de bienes finales.

Esta estrategia sería un complemento para la de alianzas antes mencionada si, en lugar de concebir el proyecto productivo como una simple mejora de las condiciones de comunidades pequeñas o aisladas, se adoptara una visión de espacio regional grande, buscando actividades complementarias, diversificación y generación local de valor agregado.

También en el sector industrial es posible buscar alianzas que reubiquen parte de la producción en las regiones y aún en las zonas rurales, como labores de ensamble, confección y similares. Es una estrategia similar a la aplicada con éxito en el norte de Italia y que comienza a abrirse paso en México.

Como veremos a continuación, las exportaciones son necesarias para crecer, pero tampoco en este caso es fácil despegar desde la pequeña empresa porque hay obstáculos de tecnología, calidad, apertura de mercados y similares que sólo una alianza con grandes empresas puede resolver.

Para resumir lo anterior, las estrategias de redistribución a través de transferencias del ingreso presente pueden ser efectivas cuando se trata de transferir una parte del ingreso de muchos a unos pocos, pero cuando la distribución del ingreso es muy concentrada, el volumen de recursos a transferir es bajo y su efecto favorable escaso.

La competitividad en un entorno de globalización impone como requisito un cambio tecnológico acelerado, aunque sólo sea para mantener el diferencial de eficiencia entre países, así que la redistribución debe buscarse a través de ventajas dinámicas y no sólo transferencias.

La educación masiva es una estrategia esencial en esta materia, pero insuficiente si no se complementa con otras políticas que redistribuyan oportunidades y faciliten el acceso de los menos favorecidos a la tecnología necesaria para competir.

### **3.2 Falta de competitividad y sus causas**

Durante muchos años, la política de desarrollo mantuvo un sesgo en contra de proyectos que pudieran sustituir mano de obra por capital. Mientras la economía permaneció casi cerrada y con protecciones diseñadas para sostener la estrategia de sustitución de importaciones, este sesgo en contra del cambio técnico no tuvo efectos negativos sobre el empleo.

Hay que anotar que la alta inflación desde mediados de los 70 y, luego, las políticas de altas tasas de interés real desde principios de los 80, reforzaron este sesgo anti-tecnológico.

El impacto de estas dos variables no se aprecia sobre el volumen agregado de ahorro ni de inversión, sino sobre el tipo

de inversiones que se prefiere realizar. La inflación favorece las inversiones en bienes raíces, construcción y otras que tengan una valorización de mercado segura; desincentiva en cambio las inversiones de largo plazo, donde el riesgo de variación de precios aumenta la incertidumbre del resultado, como sucede en la industria.

Las altas tasas de interés real tienen un impacto similar, porque dirigen la inversión hacia actividades especulativas y hacia procesos con un tiempo de recuperación corto, como el comercio, el ensamble o los servicios, en detrimento de las inversiones en industria intermedia o pesada, que es donde mayor impacto puede tener el cambio técnico.

En efecto, el ritmo de aumento de la Productividad Total de Factores declina en Colombia a partir de mediados de los 70 y su evolución está asociada al nivel de ambas variables: inflación y tasa real de interés.

Por esa razón, alcanzar una baja inflación acompañada con tasas activas de interés real también bajas es una meta deseable. Otro asunto es a qué velocidad se pretenda bajar la inflación, porque las medidas monetarias para reducirla tienen efectos de corto plazo negativos sobre el empleo y el crecimiento.

El impacto sobre la productividad global es un efecto no convencional de la

inflación, pero también de las tasas de interés que suelen elevarse precisamente como estrategia para combatir dicha inflación. A través de esta variable, la política monetaria puede tener un impacto real de largo plazo, tanto sobre el crecimiento como sobre la composición de las actividades económicas que escoge el sector privado.

Cuando comenzó el proceso de apertura en los 90, las protecciones disminuyeron y la producción interna, con una tecnología atrasada frente al exterior, no pudo resistir la competencia de las importaciones, fenómeno que se agravó con la revaluación del peso en ese mismo periodo.

El reajuste de la producción reorientó los recursos hacia bienes no transables, como la construcción; los servicios financieros, de comunicaciones y energía; bebidas y comestibles, y otros donde el costo de transporte sirvió todavía a manera de protección

La afluencia de capital externo, atraído por el diferencial de tasas de interés, apoyó la misma clase de inversiones antes descritas; prolongó el auge de la construcción, acumulando de paso un exceso de área construida, y financió un aumento del consumo, en especial de bienes importados.

El sector más afectado por esta apertura fue el rural y en especial los cultivos transitorios. Pese a que en este

sector se mantuvieron parte de las protecciones como franjas de precios y aranceles, el desmonte del sistema de importaciones del Idema y de las licencias previas diseñadas para mantener los precios internos determinaron un crecimiento muy rápido de las importaciones de maíz, otros cereales y algodón, así como la sustitución de soya por palma.

El impacto en empleo rural fue apreciable y más cuando sobrevino el deterioro del precio del café. Aunque la expansión de algunos cultivos permanentes terminó por generar empleo en cantidad casi equivalente al perdido en las zonas de cultivos transitorios, la comparación entre el empleo directo del campo en 1991 y en el 2001 muestra que, si se toma en cuenta el crecimiento demográfico de la población rural, el efecto neto es un faltante de empleo del orden de 610 mil empleos en el campo.

Esto significa que hubo una presión adicional a la migración interna que engrosa el desempleo urbano; explica en parte por qué pudieron crecer los cultivos ilícitos en ese período y, por último, unido a la observación de que parte del empleo perdido por la apertura consistía en labores de cosecha que proporcionaban empleo complementario a la población campesina, explica también por qué se ha observado un empobrecimiento en muchas zonas rurales.

El impacto de nuevas negociaciones puede ser semejante, tanto en un sector urbano que no ha modificado suficientemente su tecnología de producción, como en el sector rural, donde subsisten muchos productos con tecnología también similar (la productividad media del agregado es mayor ahora en muchos casos, pero sólo porque salieron de producción áreas con desventajas de ubicación; los aumentos de productividad han sido limitados y sólo en algunos productos donde continuó la investigación de manera activa).

Por otra parte, el riesgo del sector rural sigue siendo mayor por causa de los subsidios que los países desarrollados mantienen para muchos de sus productos, en especial cuando los usan para exportar excedentes a precios muy inferiores a los costos internos de producirlos. Si las protecciones bajan para algunos bienes, por ejemplo, para las oleaginosas como soya y sus derivados, aún cultivos permanentes que han sido exitosos en los últimos años, como la palma de aceite, pueden perder mercado interno y dinámica de crecimiento.

Con frecuencia se limita el análisis de ventajas y desventajas del libre comercio a su impacto sobre el consumidor, que se beneficia de menores precios. Pero en esta forma se está suponiendo que existen otras actividades rentables que pueden sustituir a las desplazadas por el comercio y generar el

mismo empleo previo; de otra manera, el consumidor no tendría ingresos y no podría beneficiarse de los menores precios. Este supuesto implícito es el que debe discutirse con el mayor cuidado, empezando por explicar por qué esas alternativas rentables no han sido puestas en práctica desde antes.

El desarrollo depende de que haya fuentes de ingreso y empleo cada vez mayores, mientras que el consumo es sólo una consecuencia de dicho ingreso, así que los análisis deberían hacerse exclusivamente en términos de empleo antes y después del cambio en las condiciones de comercio.

En general, la falta de competitividad tiene un origen tecnológico y este factor está estrechamente asociado con la estructura misma de producción, como veremos enseguida.

El periodo de transición de las protecciones actuales a la liberación prevista en ALCA, o aún a la más lenta que podría resultar de la OMC, tiene que ser aprovechado para alcanzar un reajuste en los sectores productivos.

Para este fin, se necesitan políticas industriales y de incentivos que induzcan al sector privado a realizar las inversiones y los cambios de organización del mercado. De otra manera, la destrucción de puestos de trabajo por competencia de las importaciones puede resultar otra vez superior a la generación de nuevos empleos y fuen-

tes de ingreso estables, dilatando la recuperación de la economía y manteniendo tasas de crecimiento bajas por largo tiempo.

Hay que entender que la recuperación de la inversión privada en Colombia depende de las oportunidades que haya de obtener rentabilidades y márgenes satisfactorios y, si éstas son inciertas bajo las condiciones y organización actual de los mercados, es necesario buscar y promover nuevas actividades, formas de asociación y oportunidades en las regiones a fin de reactivar el crecimiento.

### **3.3 Estructura de producción e instituciones**

La estructura de producción vigente conserva muchas características de la organización de mercado y apoyos del Estado previos a la apertura.

Esto es mucho más notorio en el sector rural, donde hay muy pocas empresas y subsiste una estructura de fincas individuales o familiares que operan con total independencia entre sí. Con excepción de unas pocas cooperativas y algunos sectores de cultivos permanentes de alta inversión, como palma y banano, es evidente la ausencia de formas empresariales y asociativas de producción.

En cambio, aparecen organizaciones gremiales que representan los intereses de productores de un bien especí-

fico. Esta estructura surgió al amparo de las garantías de crédito de fomento, intervención del Idema en el mercado, negociación de cuotas y aranceles de importación y de otras formas de subsidio. La intervención del Estado a favor de un producto producía desequilibrios frente a otros de su cadena y oportunidades para usufructuar protecciones, lo cual generó la necesidad de formar gremios para negociar con el Estado y defender sus intereses frente a los demás gremios.

Después del desmonte de las intervenciones, los gremios conservan una función negociadora disminuida frente al Estado, pero adquieren otra función en las cadenas de producción, donde el Estado busca propiciar acuerdos entre actividades que, por ser unas insumo de las otras, mantienen una situación de conflicto latente o explícito. Sin embargo, la estrategia de Cadenas Productivas no consigue eliminar la fuente del conflicto de intereses, así que su efectividad puede agotarse en corto tiempo.

La atomización de las unidades de producción familiares tiene como consecuencia que los tamaños de producción rara vez alcanzan la escala adecuada para aplicar la mejor tecnología disponible, diluir costos fijos, obtener descuentos por volumen en sus compras de insumos y alcanzar condiciones de negociación convenientes para sus ventas. El productor se siente sometido al capricho de proveedo-

res y compradores, y necesitado de un apoyo que el Estado ya no puede dar.

Además, las posibilidades de crecimiento de las fincas están limitadas por restricciones insalvables de acceso a crédito, tierra y asistencia técnica.

Por último, las posibilidades de acceso a mercados externos de estas unidades familiares son escasas y más aún cuando se trata de productos con valor agregado, donde es necesario acreditar una marca y alcanzar volúmenes relativamente altos de oferta..

En el sector urbano, en cambio, las condiciones de protección y la racionalidad de los programas de fomento industrial, que buscaban evitar la duplicación de esfuerzos, llevaron a una estructura de grandes empresas cada vez más concentradas, y rodeadas de un gran número de empresas medianas y pequeñas con tecnología atrasada. En este entorno protegido, la necesidad de competir mediante innovaciones tecnológicas y reducción de costos fue apenas ocasional para las empresas grandes y muy difícil para las pequeñas.

Después de la apertura, las empresas grandes orientaron su inversión preferentemente hacia sectores de no transables, con algunas excepciones de exportación activa. El avance hacia la integración de partes nacionales se congeló en la mayoría de sectores y fue sustituida por el ensamble o el simple comercio de bienes finales importados.

Las políticas aplicadas desde entonces confiaron en la capacidad de la microempresa y de las Pymes para generar empleo y crear nuevos productos exportables con valor agregado nacional.

Sin embargo, la pequeña empresa urbana tropieza con dificultades semejantes a las anotadas antes para la producción rural: tamaño insuficiente, insumos caros, altos riesgos de precio en el producto, restricciones de acceso a capital y tecnología, etcétera.

Tanto en el sector rural como en el urbano, los problemas son similares y apuntan a la necesidad de crear unidades productivas mayores mediante integración horizontal y vertical.

En el campo ya comenzó a ensayarse el esquema de alianzas productivas, basadas en asociación de empresas, productores grandes y comunidades de productores pequeños alrededor de proyectos concretos, bien estructurados y rentables. Esta solución parece ganar terreno también entre las políticas anunciadas para las zonas de conflicto y de sustitución de cultivos.

Sin embargo, la misma solución puede aplicarse en el caso de la microempresa y de las Pymes, buscando asociar grupos de estas unidades junto con empresas grandes que proporcionen asistencia técnica, e insumos a menor costo y garantías de

adquisición o de exportación del producto obtenido.

Las alianzas constituyen una estrategia generalizable de asociación empresarial, basada en acuerdos claros, aportes de capital o compartición de riesgos, con garantías fiduciarias para el manejo de los recursos y con una administración única que coordina los esfuerzos y proporciona el apoyo comercial necesario.

Son mucho más viables que las formas de integración clásicas porque los participantes no pierden su independencia para todos los demás efectos, sino que participan bajo reglas algo más flexibles y también más seguras que las de una sociedad de responsabilidad limitada.

Para la gran empresa o el comercio organizado, las alianzas pueden proporcionar insumos y bienes intermedios de calidad controlada, al mismo tiempo que reducen las inversiones necesarias, ya que comparten ese esfuerzo con los pequeños o con asociaciones de trabajadores. Y para éstos, la principal ventaja es disminuir el riesgo de mercado y aumentar significativamente su probabilidad de éxito.

En el sector rural, además de las ventajas anotadas de superar las restricciones de capital tierra y tecnología, es posible convertirlas en un instrumento de desarrollo regional.

Hay que trascender para ello la idea de que las asociaciones deben

surgir espontáneamente de las comunidades, pues en tal caso adolecen de tamaño demasiado pequeño y de falta de visión de las oportunidades de mercado que sólo se perciben desde una perspectiva nacional o aún internacional.

Las alianzas locales pueden convertirse en módulos de otras de alcance regional diseñadas para aprovechar la complementariedad entre actividades, buscar la diversificación de fuentes de ingreso y procurar que en la misma región aparezcan actividades de valor agregado.

Otra aplicación del esquema de alianzas es diseñar soluciones rentables para la reinserción productiva de los desplazados y, a más largo plazo, para la reinserción de alzados en armas.

En resumen, la atomización de la producción es uno de los principales obstáculos para la incorporación de tecnología adecuada. En especial, los campesinos y los microempresarios están sometidos a restricciones de capital y tierra que les impiden alcanzar tamaños adecuados de producción.

Dentro de la idea de redistribuir oportunidades y dar acceso a los menos favorecidos al beneficio potencial del cambio técnico, las alianzas constituyen una solución que puede generalizarse. La iniciativa depende de un cambio de actitudes del sector privado,

pero el Estado podría concentrar los incentivos de que dispone en la promoción de estas formas de asociación, utilizándolas como instrumento para alcanzar un cambio en la estructura de producción.

### 3.4 Restricciones externas

La formulación de políticas de desarrollo tienen que respetar restricciones dadas por los acuerdos internacionales firmados y por la necesidad de recurrir a los mercados externos de capital o las entidades financieras internacionales.

La primera restricción, la de los acuerdos firmados, impide regresar al modelo de sustitución de importaciones (excepto por la vía de la devaluación acelerada de la moneda), o adoptar el otro modelo de promoción activa de las exportaciones.

Ambos modelos demostraron su eficacia para inducir un crecimiento, aunque ambos condujeron a dificultades en el desarrollo.

El modelo de sustitución, aplicado en América Latina y en algunos países de África y Asia, permitió mantener en todos ellos una tasa promedio de crecimiento del Pib per cápita del orden del 3% durante muchos años. Todavía está en uso en la India, nación que tuvo crecimientos del orden del 6% durante los 90 y que ha venido desmontando sus pro-

tecciones en forma gradual, a medida que los diferentes sectores alcanzaron condiciones de competitividad adecuadas.

El otro modelo, el de promoción de exportaciones, fue utilizado por el Japón y por los Tigres de Asia con inversión directa del Estado y subsidios que también fueron desmontando gradualmente, a medida que se alcanzaban condiciones de competitividad (Corea terminó su desmonte apenas con la crisis del 97). Hay que destacar la importancia que tuvo este modelo en Chile para desarrollar sus sectores de frutas, vinos y forestal, aparte de que dicho país nunca llegó a privatizar la minería del cobre.

Los diferentes países de América Latina abandonaron estos modelos en los 80. Colombia combinó las dos estrategias durante muchos años, con tasas de crecimiento bastante buenas y estables hasta la apertura de principios de los 90.

Ninguno de los dos modelos es posible en este momento, ya que el cambio de las reglas GATT a las de OMC determinaron la prohibición de ambas estrategias.

Pero que sea imposible regresar a los modelos del pasado no significa que la única alternativa consista en la liberación total del comercio, desmontando las protecciones y programas de apoyo vigentes, o la renuncia a otros

instrumentos permitidos como las cuotas-arancel, las salvaguardias, los derechos compensatorios (en especial ante subsidios a la exportación de otros países), las zonas libres, etcétera.

Cualquier estrategia que permita graduar la liberación del comercio y dar tiempo para programas de reajuste tecnológico o reconversión de actividades debería figurar entre los objetivos del Plan.

También sería importante buscar acuerdos que permitan beneficiarse del alto precio interno que tienen ciertos productos en los países desarrollados, debido precisamente a los subsidios que reciben. Por ejemplo, el sistema de cuotas de importación de azúcar que tienen los Estados Unidos podría extenderse a otros productos que también disfrutan de subsidios internos, sea en dicho país o en la Comunidad Europea. Esto tal vez sería viable en el marco de convenios bilaterales y como parte de los programas de ayuda contra el narcotráfico o el terrorismo, pero seguramente imposible en las negociaciones de ALCA o de OMC.

Tampoco hay que limitar las negociaciones a los aspectos comerciales o de financiamiento. Por ejemplo, vista la importancia que han venido adquiriendo como fuente de divisas las remesas de colombianos que han emigrado al exterior, también podría pensarse en acuerdos de emigración

temporal, buscando contingentes anuales de permisos de trabajo para 3 o 4 años en los países desarrollados, al término de los cuales otro grupo de trabajadores pueda repetir la misma experiencia.

Esto también pertenece al campo de los acuerdos bilaterales y se puede justificar de varias maneras. En primer lugar, varios países, entre ellos de Europa, necesitan trabajadores calificados y no calificados porque su población ha dejado de crecer. En segundo lugar, el apoyo que recibiría Colombia bajo esta modalidad puede cumplir varios objetivos: fuente de divisas; capacitación y entrenamiento en mercados y tecnologías utilizables a su regreso; formación de vínculos y contactos internacionales y de un capital social que podría apoyar el proceso de globalización, además de asegurar un mejor entendimiento entre los países.

El otro grupo de restricciones externas está dado por la necesidad de recurrir a los mercados de capital internacionales, sea para renovar la deuda externa o bien para obtener nuevos recursos de capital, e incluso para atraer inversión extranjera.

Para ello hay que cumplir con los criterios que utilizan las firmas calificadoras de riesgo y las entidades multilaterales. La alternativa sería enfrentar primas de riesgo muy altas en el crédito y dificultades muy grandes para renovar deuda, por no hablar si-

quiera de los obstáculos para encontrar recursos adicionales.

Dicho conjunto de criterios constituye lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington, aunque jamás haya llegado a tal grado de formalización.

El núcleo inicial de este “consenso” es un conjunto de metas que incluye las condiciones deseables, o convenientes, para el crecimiento económico: estabilidad macroeconómica, déficit y deuda públicos en niveles sostenibles, tasa de cambio competitiva, baja inflación, precios internos que sigan la evolución de los externos y reducción de protecciones comerciales con aplicación transparente de aranceles. Otros son más discutibles, como la privatización o la liberación total del flujo de capitales.

En los últimos años, en vista de la importancia que demostraron tener factores institucionales en los estudios comparativos del crecimiento de los países, se fueron añadiendo nuevos criterios, algunos muy razonables como democracia, estabilidad jurídica, control de la corrupción, reducción de la pobreza, disminución de las causas de conflictos sociales, mejoramiento de los sistemas de seguridad social, o la aplicación de estándares internacionales en las normas financieras y otras regulaciones del mercado. También surgieron otros criterios más discutibles, como la aplicación

estricta de normas de la OMC, protección intelectual y de patentes, y la flexibilización del mercado laboral.

Algunos de estos criterios han sido modificados con el tiempo. Por ejemplo, la experiencia de Asia en 1997 muestra que cumplir con muchas de estas condiciones “necesarias” no basta para evitar crisis profundas. La experiencia de Malasia con los controles al movimiento de capitales en ese mismo periodo ha puesto nuevamente en discusión la conveniencia de medidas para frenar flujos especulativos o limitar el ingreso de capitales golondrina. Ha disminuido notablemente la importancia dada a las privatizaciones. Las recomendaciones de desregulación de mercados han dado paso a recomendaciones de regular aspectos esenciales que aseguran el funcionamiento de los mercados y eliminar las trabas burocráticas.

Buena parte de los problemas con este “consenso” han surgido de un excesivo celo con la letra en los países que lo han aplicado, en lugar de adaptar las metas a sus condiciones y coyunturas particulares. En muchos casos, se han interpretado como la necesidad de un “revolcón” para importar en bloque instituciones, reglas y condiciones de mercado similares a las de otros países. En realidad, la moda comenzó mucho antes del “consenso”, cuando se empezó a hablar de los modelos de desarrollo sueco, o alemán, o japonés o coreano o, ahora, estadounidense.

Lentamente va ganando terreno la teoría de que los países deben diseñar sus transiciones hacia ese estado ideal de acuerdo con su historia, sus instituciones y la coyuntura que atraviesan.

Un ejemplo extremo se encuentra en la comparación de las estrategias de reconversión de los países socialistas. De una parte tenemos los países de la antigua Unión Soviética, que adoptaron todo el esquema de libre mercado sin restricciones e intentaron transplantar las instituciones del mundo occidental en bloque, sufriendo recesiones profundas, la destrucción de capacidad instalada y el empobrecimiento de la mayor parte de la población. De otra parte tenemos el caso de China, que decidió hacer la transformación “en el margen” y permitió el surgimiento de actividades privadas sólo después de que cada empresa o comunidad hubieran cumplido con las cuotas de producción asignadas. De esta manera consiguió mantener tasas de crecimiento del 10% anual desde mediados de los 80, sin desempleo ni deterioro del nivel general de vida, permitiendo que su población adquiriera experiencia en los mecanismos de mercado y preparando una transición gradual hacia la competencia con el exterior.

La lectura del Plan, pese a sus muchos aspectos innovativos y a su mismo título que anuncia la construcción de un Estado Comunitario, deja la idea de que seguimos muy cerca de la interpretación literal del “consenso”, por

lo menos en los aspectos que tienen que ver con la macroeconomía, el mercado laboral y la liberación comercial.

En el diario quehacer del Gobierno han ido surgiendo iniciativas como la de impuestos a los capitales de corto plazo, o solicitudes al Banco central para que mantenga tasas de interés bajas, a fin de facilitar la inversión, o para que evite una nueva revaluación de la moneda. Ninguna de estas iniciativas renuncia a las metas de estabilidad a mediano o largo plazo, sino que introduce un sesgo pragmático que adapta las metas a las circunstancias y coyuntura del país.

En contraste, el Banco de la República continúa aplicando la ortodoxia inflexible, subiendo las tasas de interés para evitar la salida de unos capitales que no encuentran otras opciones de inversión nacional diferentes de las financieras, o fijando metas de inflación que no dejan ningún espacio para absorber los efectos de la devaluación y ponen en riesgo las posibilidades de recuperación de la economía.

No deja de llamar la atención la diferencia tan grande entre la política de la Reserva Federal, que aplica las mismas reglas pragmáticas del mercado financiero (bajar las tasas para reactivar el consumo, sostener la inversión y conseguir mayores tasas de crecimiento de la economía) y las aplicadas en Colombia (subir las tasas para

atraer más ahorro, aunque se contraiga el consumo y permanezca el desempleo).

Seguramente sería posible encontrar otras medidas que, con un poco de flexibilidad, mejoren las posibilidades de recuperación y, con ellas, generen oportunidades de inversión nacional para el capital, disminuyendo de paso el costo de servicio de la deuda pública, suficientemente agravado ya por la devaluación.

#### **4. Las salidas**

Esta es una simple recapitulación de las políticas antes discutidas.

Algunas de ellas aparecen en el Plan como políticas focalizadas o con alcance limitado, pero su importancia estriba en una aplicación general de las mismas.

Otras no están contempladas en el Plan y son necesarias para conseguir un crecimiento y un desarrollo acelerado.

En resumen, hay que innovar en estrategias de crecimiento y buscar un “modelo” de desarrollo propio. El objetivo esencial es una transformación de la estructura de producción para alcanzar una competitividad con el exterior y, al mismo tiempo, distribuir mejor los beneficios del crecimiento.

No podemos pensar que la solución está en profundizar las reformas de los

últimos años con el propósito de copiar las instituciones de otros países, así como tampoco estriba en regresar a estrategias del pasado que ya no son viables.

#### **4.1 Innovación en instituciones y estrategias de desarrollo**

El punto esencial está en reconocer que la mayor parte del “Consenso de Washington” describe condiciones deseables para el funcionamiento de una economía de mercado, pero que el desafío consiste en adaptar esas metas y formas de operación a las instituciones y circunstancias propias, con flexibilidad para evitar crisis en el corto plazo, con ajustes marginales que el mercado se encargue de consolidar y difundir, y aplicando los incentivos que aún están al alcance del Estado para inducir al sector privado a realizar los cambios necesarios.

Las condiciones deseables no son suficientes para garantizar la inversión ni el desarrollo.

La inversión depende de la rentabilidad esperada y exige un entorno de crecimiento para que las oportunidades aparezcan. El empleo debe ser un objetivo central porque de él depende el tamaño del mercado interno, hacia donde se dirige la mayor parte de la producción nacional.

En cuanto al desarrollo, es un asunto de transformación de las institu-

ciones, de la organización de los mercados y de la estructura misma de producción, con el fin de asegurar el acceso de los menos favorecidos a las oportunidades del crecimiento y mejorar el nivel de vida de toda la población.

El Gobierno tiene un papel importante en este proceso, en especial en las tareas de regulación y control del buen funcionamiento de los mercados, pero el actor principal de los cambios es el sector privado.

## **4.2 Promoción de alianzas empresariales**

El cambio institucional debe comenzar por dejar atrás las actitudes de esperar soluciones mágicas del Estado y reconocer las limitaciones prácticas del mismo.

Si hemos de construir un Estado Comunitario, debemos comenzar por adoptar una actitud de responsabilidad comunitaria, buscando esquemas de producción que generen un ingreso mejor distribuido y, sobre todo, que abran oportunidades efectivas de mejoramiento a los grupos menos favorecidos.

Necesitamos propiciar un cambio técnico acelerado y continuado para ser competitivos en un mundo globalizado, pero es necesario conseguir, al mismo tiempo, esquemas asociativos y actividades complementarias que permitan

reincorporar en nuevas actividades de producción a quienes sean desplazados por el cambio técnico.

La estructura de producción basada en pocas empresas grandes y multitud de unidades medianas y pequeñas independientes tiene que cambiar hacia formas de organización que aseguren una integración horizontal y vertical basada en acuerdos equitativos y claros, suscritos con el fin de adelantar proyectos productivos que distribuyan los beneficios del desarrollo.

Hay muchas formas posibles de asociación, pero el nuevo esquema de alianzas productivas ofrece ventajas de flexibilidad y seguridad para las partes.

Por esta vía, también es posible diseñar empresas para atender los problemas de los desplazados y, en un futuro, el de la reinserción de alzados en armas.

Las alianzas pueden convertirse en un medio para aprovechar mejor las oportunidades del mercado interno en y desde las regiones, buscando un desarrollo del espacio regional a través de la complementación y la diversificación, con mínimo transporte de materia prima y máximo valor agregado local.

Esta es una tarea esencialmente del sector privado, como respuesta y solución a los conflictos sociales que genera la extrema desigualdad.

El Estado puede apoyarla canalizando sus incentivos hacia la promoción de alianzas u otras formas similares de asociación entre grandes y pequeños empresarios, comunidades y asociaciones de trabajadores

### **4.3 Difusión del cambio técnico**

El cambio técnico es imprescindible para competir y, en un entorno de países que elevan su productividad e innovan continuamente, más que un nivel de productividad hay que pensar en una meta ambiciosa de velocidad del cambio técnico.

Pero el cambio técnico no sólo genera nuevas oportunidades, sino que también genera obsolescencia de equipos y, lo que es más grave, de conocimiento y experiencia, es decir, de capital humano. La innovación crea unas fuentes de ingreso y destruye otras, que es necesario reemplazar.

Las políticas de comercio deben cuidar que los dos aspectos del cambio técnico se equilibren, asegurando la gradualidad de las transformaciones para que las importaciones no destruyan empleo sin dar tiempo a que las innovaciones o las exportaciones provean otro empleo igual o mayor.

Un elemento esencial del cambio técnico es la política de educación, que figura entre las principales estrategias del Plan Nacional.

La educación ha sido uno de los factores de movilidad social más importantes en Colombia. Pero, para que siga desempeñando ese papel, es necesario que haya una inversión paralela y suficiente en nuevas empresas que utilicen el capital humano disponible. De otra manera, la sobreoferta de capital humano desemboca en un deterioro de las oportunidades de empleo para los menos calificados y en un descenso de la calidad de vida para el conjunto.

### **4.4 Reajuste planeado**

El proceso de globalización o de apertura seguirá porque el país no puede aislarse de las oportunidades del mercado internacional, pero debemos prepararnos para sus efectos mientras duren las protecciones.

La competencia externa impondrá cambios tanto a través de sus demandas como de sus ofertas. Tendremos que adoptar normas de calidad y regulaciones similares, así como adaptarnos a la segmentación de precios por calidad propia de mercados de alto ingreso, y sólo el sector privado puede prepararse para enfrentar estos cambios.

Las empresas necesitan adaptar sus procesos a nuevos estándares de calidad y costo en el plazo que les den los acuerdos de reducción de aranceles. Aunque también esta adaptación es una responsabilidad del sector privado, hay pocos estudios acerca del tiempo necesario para ello y poca previ-

sión acerca de cómo podrán financiar los costos de renovación de equipos. Ambos elementos competen al Estado, sea para preparar la negociación externa o bien para diseñar políticas de reconversión industrial y agrícola.

Preocupa la ausencia de estos temas en el Plan Nacional, sobre todo considerando que se confía en la iniciativa de Pymes, microempresas y comunidades campesinas para generar empleo y nuevas exportaciones. No es fácil superar las barreras de inversión, de tecnología y los costos de abrir mercados bajo condiciones estables de costos y precios domésticos, pero será mucho más difícil sobrevivir sin orientación ni apoyo financiero en las condiciones de reajuste de mercados.

Los altos niveles de desempleo actuales podrían prolongarse por mucho tiempo al añadir, a la coyuntura del mercado interno, el impacto de un nuevo reajuste por apertura.

Convendría explorar otras soluciones, apoyando de alguna manera el esfuerzo que han realizado muchas familias en los últimos años al arriesgar una emigración de algunos de sus miembros en busca de empleo. Puede parecer extraño buscar en el exterior la solución al desempleo, pero un plan de migraciones temporales puede traer muchos beneficios, incluso para apoyar el proceso de globalización. No es fácil negociar acuerdos de esta

naturaleza, pero tampoco se han explorado hasta el momento.

#### **4.5 Coordinación de políticas macroeconómicas**

La independencia del Banco de la República puede ser deseable como garantía de la estabilidad monetaria, pero resulta efectiva solamente si existe algún grado de coordinación con las políticas fiscales. De otra manera, un Banco tratando de compensar los desajustes fiscales o de endeudamiento público terminará convirtiéndose en un elemento desestabilizador del crecimiento, con grave riesgo de producir recesiones en el sector real.

La coordinación de políticas no es viable sin un margen de flexibilidad en las metas de inflación. No es necesario para ello que el Banco pierda su independencia; basta que, a semejanza del Sistema de la Reserva Federal, incorpore entre sus objetivos el empleo y el crecimiento del sector real.

La devaluación puede ser un instrumento para ganar competitividad y acelerar el crecimiento, pero implica el encarecimiento de algunos costos y, si no queda ningún margen para que éstos se trasladen a los precios, la consecuencia previsible es un ajuste del nivel de oferta, es decir, por la vía del desempleo.

El otro camino, el del aumento de productividad a través del cambio tecno-

lógico, depende de los costos de capital, es decir, de las tasas de interés activas. También por esta vía las restricciones monetarias como instrumento para controlar la inflación pue-

den tener un efecto negativo, ya que elevan las tasas de interés hasta que sobreviene una recesión y vuelve a haber liquidez sobrante.

## Referencias

El texto de la Ley, los documentos presentados al Congreso y las ponencias de los congresistas pueden consultarse en Internet. Otros trabajos que apoyan diversos aspectos del análisis presentado son:

Agénor, Pierre-Robert; *The Economics of Adjustment and Growth*, Academic Press, 2000 (capítulo 10 y sus referencias)

Buffie, E. F.; "Tight money, real interest rates and inflation in Sub-Saharan Africa", *IMF Staff Papers*, vol. 50, no. 1, 2003

Lorente, L.; "Entorno macroeconómico y crecimiento en Colombia", en: Sebastián, M. (ed.), *Ensayos sobre Colombia y América Latina*, BBVA, Madrid, 2002

Rodrik, D.; "Saving transitions"; *The World Bank Economic Review*, vol. 14, no.3, Sept. 2000.

Rodrik, D.; "The global governance of trade: as if development really mattered", *UNDP, Bureau for Development Policy*, October 2001.

---