

COLOMBIA: DEL ESPEJISMO DEL DESARROLLO A LA CRISIS POLITICA Y SOCIAL*

FRANCISCO E. THOUMI

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER
FOR SCHOLARS, WASHINGTON, D.C.

RESUMEN

Desde una perspectiva histórica discute la paradoja de un crecimiento sostenido y mejoras en los indicadores sociales en medio una escalada en los niveles de violencia y corrupción, para lo cual toma como referencia los planes de desarrollo y la política económica de los últimos treinta años. En la dinámica del crecimiento económico reciente se hacen presentes factores de naturaleza institucional: la carencia dentro de la ciudadanía de un sentido de pertenencia a la Nación y la comunidad, el desarrollo del clientelismo político, la avaricia de rentas, y la creciente incapacidad del Estado para desempeñar algunas de sus funciones más fundamentales como proporcionar seguridad personal, hacer cumplir contratos, y garantizar derechos de propiedad, entre otras. De esta manera se han aumentado los costos de hacer negocios en Colombia, llevando a que se dediquen importantes recursos a proteger privadamente la propiedad y promoviendo un alto nivel de criminalidad y de violencia, con un efecto negativo significativo sobre el crecimiento económico.

Palabras claves: crecimiento, instituciones, legitimidad, narcotráfico.

Clasificación (JEL): A13, A14, N46, O17, O21

I. INTRODUCCION

El desarrollo colombiano durante la posguerra ha sido extraordinariamente paradójico pues simultáneamente el país ha tenido una economía pujante y problemas sociales y

* Artículo publicado en el Ibero-Amerikanisches Archiv, 23.1/2: 157-182, Berlín, 1997.

políticos cada vez mayores. A pesar de que su desarrollo no ha sido espectacular, la economía colombiana ha sido la única en Latinoamérica que ha crecido continuamente durante los últimos 50 años. Durante este período las políticas macroeconómicas se han caracterizado por una continuidad sin precedentes entre los países en vías de desarrollo del continente y por una gran cautela al efectuar cambios. Colombia no padeció episodios hiperinflacionarios ni fluctuaciones fuertes en las tasas de inflación (de acuerdo con patrones latinoamericanos) comunes a todos los demás países latinoamericanos con economía de tamaño comparable o mayor que la colombiana, y que durante los años ochenta el país fue el único en la región que evitó la crisis de deuda externa. A pesar de estos logros, durante la década de los años ochenta la tasa de crecimiento del PIB decayó, evento atribuido por el gobierno, la banca multilateral y muchos analistas al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones seguido hasta el momento¹, lo que llevó a la apertura de la economía colombiana. Este cambio de políticas fue grande comparado con los cambios anteriores, aunque menor que el experimentado en el resto de la región.

El país también ha disfrutado grandes mejoras en todos los indicadores sociales, exceptuando los relacionados con violencia y corrupción. Las tasas de analfabetismo, niveles de educación, cobertura de los servicios públicos (agua, energía eléctrica, alcantarillado, transporte, comunicaciones), participación femenina en la fuerza laboral, expectativa de vida, tasas de morbilidad, calidad de la vivienda y otros indicadores muestran progresos notables².

A pesar de estos avances, el país ha sufrido niveles de criminalidad y violencia extraordinariamente altos bajo cualquier patrón³. La corrupción se ha generalizado de manera alarmante, y durante los últimos dos años y medio, desde que surgió evidencia del financiamiento de la campaña política de 1994 con fondos del narcotráfico, el sistema político entró en una crisis sin precedentes.

1 Departamento Nacional de Planeación, "Programa de modernización de la economía colombiana" (en: *Revista de Planeación y Desarrollo*, 22.1/2, enero-junio de 1990).

2 Miguel Urrutia (ed.), 40 años de desarrollo: su impacto social (Bogotá, 1990).

3 Ratinoff muestra que hacia 1990 Colombia no solamente era el país con la tasa de homicidios más alta entre 43 países para los cuales existía información relevante, sino que era tres veces más alta que la del Brasil, el segundo país en el escalafón (Luis Ratinoff, "Delincuencia y paz ciudadana", en: *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana: encuentro de reflexión*, Washington, D.C., 1996, p.23). Para proporcionar una comparación con los Estados Unidos, el país desarrollado más violento, basta afirmar que las bajas sufridas por ese país durante la guerra de Vietnam equivalen a las que tienen lugar en Colombia en unos 20 meses. De manera semejante, el promedio de muertes violentas para toda Colombia excede el de cualquier ciudad estadounidense, y es sólo ligeramente inferior al de Río de Janeiro. Véase además, Rodrigo Losada y Eduardo Vélez, "Tendencias de muertes violentas en Colombia" (en: *Coyuntura Social*, No. 1, diciembre de 1989) y Rodrigo Losada, "Estudios explicativos sobre la violencia contemporánea en Medellín" (en: *Coyuntura Social*, No. 5 (1991), pp. 157-167).

La criminalidad y la violencia en el país presentan una amalgama de características y actores que las hacen no solamente complejas sino difíciles de entender⁴. Durante todo este siglo Colombia ha sido en promedio el país más violento de la América Latina, la región más violenta del mundo. Además, durante los últimos quince años la violencia en Colombia ha aumentado de manera extraordinaria⁵. En 1995 Colombia tuvo alrededor de 30.000 muertes violentas, o sea, más de 80 muertes violentas por cada 100.000 habitantes. Más aún, las muertes violentas asociadas con el narcotráfico, con la subversión armada y la lucha contra ella no exceden 15 por ciento del total. Las tasas de muertes violentas que ocurren en Colombia no se obtienen en el resto del mundo, excepto en países en guerra. El secuestro (otra expresión de violencia) tiene en Colombia su mayor actividad en el mundo⁶.

La economía informal e ilegal también ha crecido notablemente. A principios de los años setenta Colombia empezó a exportar marihuana, actividad que decayó a finales de la década cuando el país se convirtió en el primer productor mundial de cocaína y los colombianos en los empresarios más fuertes en ese producto. Más recientemente, Colombia se ha convertido en un productor importante de heroína⁷. La producción y tráfico de drogas psicoactivas ilegales es hoy el tópico de política interna e internacional más importante del país.

La debilidad del Estado ha aumentado sustancialmente en la última década, durante la cual la guerrilla, los grupos paramilitares y el crimen organizado han crecido notablemente. Las acusaciones de financiamiento de la Campaña Presidencial de Ernesto Samper por parte de las organizaciones narcotraficantes fueron el detonante de la crisis política que a nivel internacional ha llevado a la “descertificación”⁸ del país y la cancelación de la visa del presidente por parte de los Estados Unidos, y a nivel nacional ha acentuado la pérdida de legitimidad del régimen y de los partidos políticos, ha fortaleci-

4 La literatura sobre la violencia en Colombia ha crecido sustancialmente en la última década al punto que la “violentología” es un campo fértil de investigación y estudio. Véase por ejemplo: Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (eds.), *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (Bogotá, 1992); Malcolm Deas y Fernando Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia* (Bogotá, 1995); CEREC-Centro Gaitán, *Once ensayos sobre la violencia* (Bogotá, 1985).

5 Ratínoff, “Delincuencia y paz ciudadana”.

6 ¡Las cifras sobre secuestro son mucho más débiles que las de homicidios pues muchos secuestros no se reportan. Sin embargo, informes periodísticos sugieren que en 1995 y 1996 en Colombia tuvieron lugar alrededor del 40% al 50% de los secuestros del mundo!

7 Jacqueline Barragán y Ricardo Vargas, “Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional” (en: R. Vargas, ed., *Drogas, poder y región en Colombia*, Vol. 2, Bogotá, 1995).

8 De acuerdo con la legislación estadounidense, el ejecutivo está obligado a evaluar anualmente el grado en que los gobiernos de países productores de drogas ilegales, o a cuyo territorio se utiliza como escala en el contrabando, o donde se lavan los ingresos del narcotráfico, colaboran con las políticas anti-drogas de ese país. La “descertificación” implica la negación automática de préstamos del Export - Import Bank, votos contra la financiación de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo de parte del director ejecutivo de los Estados Unidos en esas Instituciones, y la eliminación de toda asistencia técnica estadounidense, excepto la relacionada con la lucha anti-drogas. Además, la descertificación le da al ejecutivo la discrecionalidad para quitar preferencias e imponer sanciones comerciales. Los países “descertificados” en 1996, fueron: Irán, Irak, Burma, Paquistán, Nigeria y Colombia.

do las organizaciones guerrilleras y paramilitares, ha forzado al gobierno a atacar al narcotráfico llevando a la cárcel a los líderes del "cartel" de Cali, y ha puesto al sistema político en entredicho.

En este ensayo se argumenta que el principal problema de Colombia es que es un país pero no una nación; es decir, que es un conglomerado de grupos que comparten un espacio geográfico, pero que no han logrado conformar un contrato social que les permita compartir una sociedad sana⁹. Dentro del país existen grupos con distintas cosmovisiones, metas y percepciones de la realidad económica y social, los que no han logrado establecer sistemas que les permitan resolver sus conflictos sin apelar a la violencia. Además, en Colombia ha surgido un individualismo extremo que hace muy difícil la cooperación ciudadana. En términos concisos, Colombia está hoy en guerra consigo misma. En esta guerra los actores más fáciles de identificar son las fuerzas subversivas, las fuerzas armadas, los paramilitares, el crimen organizado, y el narcotráfico, pero de una u otra forma también participa toda la sociedad, lo que se manifiesta en la violencia generalizada que padece el país.

Por eso, los problemas que enfrenta Colombia son estructurales y no sólo de política económica. Por mucho tiempo las élites y los artífices de las políticas desestimaron la importancia de los problemas estructurales de la sociedad y se concentraron en formular políticas que dieron estabilidad económica, pero que no alteraron sustancialmente el estatus quo. Las políticas económicas se formularon como si la política y la economía no estuvieran entrelazadas y como si en el país existiera un consenso sobre tópicos fundamentales como la legitimidad de la propiedad privada, la distribución del ingreso y la forma de organizar los mercados.

Estas políticas lograron "comprar tiempo" para el régimen, y postergar las reformas estructurales, pero no pudieron evitar un lento proceso de deslegitimación del régimen dentro de un proceso de crecimiento sin desarrollo económico en el que los niveles de consumo de virtualmente todos los colombianos aumentaron sustancialmente, mientras que el tejido social y la calidad de vida de los mismos se deterioraron.

En la segunda sección, se sumarizan la evolución económica del país durante la posguerra, y las políticas seguidas por los diversos gobiernos. En la tercera sección, se intenta analizar las características del régimen que han llevado a la crisis actual, a pesar del aparente éxito económico.

9 Esta idea no es original del autor, y es compartida por diversos estudiosos del país. Por ejemplo, en un trabajo reciente, Rodrigo Escobar Navia expresa el problema de manera elegante: "Colombia ha tenido siempre y continúa teniendo uno de los más grandes desafíos del mundo (...) por haber tenido más territorio que Estado, gobierno y administraciones públicas, y menos nación y sociedad civil que territorio" ("Misión de las actividades primarias colombianas en la construcción de la Colombia que queremos", en: Andrés Ricardo Novoa, de., Retos y posibilidades del sector agropecuario en el siglo XXI, Bogotá, 1995).

II. LA EVOLUCION DE LA SOCIEDAD Y LAS POLITICAS ECONOMICAS EN LA POSGUERRA

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Colombia era un país primordialmente agrícola y rural. El sector rural se caracterizaba por la prevalencia de minifundios y latifundios, y muchas de las relaciones laborales en el campo eran precapitalistas, el desarrollo manufacturero tanto agroindustrial como urbano era relativamente incipiente, la infraestructura física en agua potable, alcantarillado, energía, transporte y comunicaciones era muy precaria y aun cuando se había avanzado en la formación de un mercado nacional, éste aún no existía. El café dominaba las exportaciones del país, las cuales se complementaban con otros productos básicos como banano, petróleo, y azúcar. Los niveles de educación, alfabetismo y nutrición eran bajos; los servicios de salud tenían una cobertura limitada y la expectativa de vida era también baja. El papel de la mujer en la sociedad era restringido y la participación femenina en la fuerza laboral se concentraba en los sectores tradicionales de la economía y se limitaba a funciones subalternas.

En el albor de la posguerra los gobiernos colombianos, al igual que muchos otros, aceptaron el desarrollo económico como una meta primordial. La vertiente principal de las Ciencias Económicas de la época concebía el desarrollo económico como un proceso de acumulación de capital y de tecnología, sin los cuales era imposible aumentar la productividad y el ingreso nacional. La pobreza formaba parte de un círculo vicioso, pues no permitía ahorrar para invertir, lo cual hacía que los países se mantuvieran en la pobreza. Era función del gobierno tratar de romper este círculo y contribuir al desarrollo de la infraestructura y del sector privado.

En la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas surgió una interpretación diferente de las causas del atraso de los países basada en la estructura productiva de los mismos y en el deterioro de los términos de intercambio de los países productores de artículos básicos. Esta interpretación “estructuralista” recomendó proteger los sectores “productivos” de la economía, especialmente la industria y la agricultura modernas, y efectuar reformas redistributivas del ingreso principalmente por medio de controles al mercado.

Ambas interpretaciones asignaban al Estado un papel protagónico como planificador y promotor del desarrollo. En Colombia, donde las ideologías no son fuertes, los gobiernos siguieron un cauce mucho más pragmático que en otros países latinoamericanos. La protección industrial fue más un resultado espontáneo del poder de intereses económicos que se desarrollaron durante las décadas anteriores a la posguerra, que de un compromiso ideológico con un modelo de desarrollo. Las industrias modernas desarrolladas hasta entonces habían surgido por diversos motivos: las dificultades y altos costos de transporte habían promovido el desarrollo de industrias como la cerveza, vidrio y cemento; la escasez de divisas causada

por la Gran Depresión de los años treinta aunada a altos costos de transporte, incentivaron el desarrollo de algunas industrias productoras de bienes de consumo para el mercado doméstico, especialmente los textiles y algunos alimentos; y la dificultad de importar durante la Segunda Guerra Mundial contribuyó al desarrollo de otras industrias como las llantas. Estas industrias, unidas en la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) formaron un fuerte grupo promotor de políticas proteccionistas de sustitución de importaciones¹⁰.

La intervención estatal en el mercado nunca estuvo en tela de juicio. De hecho, la experiencia histórica colombiana, como la de otros países subdesarrollados, ha hecho que muchos ciudadanos perciban el mercado como un mecanismo de explotación más que un eficiente asignador de recursos escasos. Además siguiendo la tradición colonial, muchas actividades económicas se concebían más como privilegios dados por el Estado que como derechos individuales.

El control de cambios y un sistema de tasa de cambio fija habían sido impuestos en 1931 en respuesta a la crisis mundial. Las fluctuaciones en los precios de los productos de exportación hacían que el sector externo fuera inestable, lo cual justificó la continuación de los controles, y su fortalecimiento en 1967 después de una serie de crisis de balanza de pagos.

Al comienzo de la posguerra Colombia experimentó el surgimiento de una fuerte migración rural-urbana promovida por los aumentos en la población rural, la explosión demográfica y la violencia que surgió en las zonas rurales. Además, el país se benefició de una bonanza exportadora. El crecimiento urbano generó una fuerte demanda de vivienda, bienes de consumo básicos y servicios, lo que propició el crecimiento de los sectores manufactureros y terciario de la economía. A su vez, la agricultura moderna también creció para satisfacer la creciente demanda urbana de alimentos y materias primas industriales.

Durante los años cincuenta y sesenta los principales problemas de política económica tenían que ver con la estabilidad del sector externo y con el fomento del desarrollo. El problema de tenencia de tierra rural se concibió como un problema más político y social que económico.

Con el fin de promover el desarrollo, siguiendo las creencias predominantes en los años cincuenta, se intentó planificar la economía. Los primeros esfuerzos en esa dirección se efectuaron en 1950 y continuaron por una década en cooperación con la banca multilateral y la

10 R. Albert Berry y Francisco E. Thoumi, "Import Substitution and Beyond: Colombia" (en: *World Development*, 5, 1/2 (1997), pp. 89-109).

CEPAL¹¹. Sin embargo, el primer plan (decenal) no se aprobó sino en 1960, siguiendo las pautas de la planificación cepalina de esa época. Ese plan no se ejecutó puesto que el gobierno no tuvo instrumentos ni voluntad para hacerlo, y de hecho se convirtió solamente en una afirmación de las estrategias de desarrollo del gobierno.

Las decisiones de inversión muchas veces fueron tomadas conjuntamente por el gobierno y el sector privado interesado en ellas. La política cafetera fue altamente influenciada, se diría, controlada, por la Federación de Cafeteros que negoció pactos internacionales y coordinó el establecimiento del Fondo Cafetero que ella misma administró¹². Se crearon además varios fondos para promover el desarrollo industrial, el cual se llevó a cabo principalmente por medio del sector privado. Las inversiones estatales en industria se efectuaron de manera consensual con el sector privado y solamente cuando la magnitud requerida excedía niveles que ese sector podía o quería invertir o cuando el riesgo era muy grande¹³.

La etapa “fácil” del proceso de sustitución de importaciones empezó a agotarse hacia mediados de los años sesenta cuando el mercado de bienes de consumo masivo y de producción sencilla empezó a saturarse. Simultáneamente, el sistema de tasa de cambio fija demostró no ser efectivo para capear las fluctuaciones causadas por las variaciones en los precios internacionales del café y las presiones sobre la divisa generadas por déficit fiscales. Después de experimentar varias veces con fuertes devaluaciones, en 1967 se efectuó una reforma que estableció un sistema de minidevaluaciones periódicas (“creeping peg”) y varios subsidios a las exportaciones, especialmente las manufactureras. Sin embargo, estos cambios no eliminaron las políticas proteccionistas.

En 1970, después del susto electoral sufrido por el “establishment” cuando el ex-dictador, General Gustavo Rojas Pinilla casi gana la elección¹⁴, las prioridades de las políticas del gobierno cambiaron. El nuevo gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) respondió enfatizando la vi-

11 El primer esfuerzo en ese sentido fue el informe de la primera misión económica del Banco Mundial (Bases de un programa de fomento para Colombia, Bogotá, 1950) a Colombia, dirigida por Lauchlin Currie, economista canadiense quien se radicó en Colombia y quien hasta su muerte a principios de los años noventa fue un artífice entre bambalinas de las políticas económicas de varios gobiernos colombianos, especialmente durante la administración Pastrana (1970 - 1974). Perry presenta un buen resumen y análisis de los proyectos y planes aprobados hasta la administración Lleras Restrepo (1966 - 1970); véase Guillermo Perry, “Introducción al estudio de los planes de desarrollo en Colombia” (en: FEDESARROLLO, ed., *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano*, Bogotá, 1974).

12 Este fondo se financió con un impuesto a las exportaciones cafeteras y se utilizó para promover la industria cafetera en el país. En realidad, en este caso, el Estado transfirió a una entidad privada la capacidad de cobrar y administrar un impuesto. Véase Absalón Machado, Luis Alberto Zuleta et al., *El Fondo Nacional del Café: evaluación institucional y financiera* (Bogotá, 1988).

13 El caso más claro de estas inversiones fue la siderúrgica de Paz del Río.

14 Este episodio no está aún claro, pero es probable que la elección de Misael Pastrana haya sido fraudulenta puesto que los primeros resultados de la elección favorecían a Rojas Pinilla y cuando su triunfo parecía inminente, el Presidente Lleras ordenó a los medios de comunicación suspender la transmisión de los resultados de la elección. A la mañana siguiente fue declarado ganador oficialmente Misael Pastrana, con base en el número de votos en el extranjero, que se contaron tarde.

vienda urbana como motor de crecimiento y de generación de empleo siguiendo las ideas formuladas unos años antes por Lauchlin Currie, quien había argumentado que la única manera de aumentar los ingresos rurales era elevando la productividad del trabajo rural, lo cual exigía la disminución de la población rural, objetivo que sólo podría lograrse generando suficiente empleo urbano para atraer inmigrantes rurales no calificados¹⁵. La nueva estrategia tenía sentido políticamente, puesto que Rojas Pinilla había obtenido apoyo principalmente en las ciudades más grandes y el gobierno temía una reacción urbana. El cambio de políticas y las preocupaciones con el electorado urbano debilitaron los esfuerzos por llevar a cabo una reforma agraria. Después de todo, Colombia era ya un país principalmente urbano. El traslado de recursos hacia la construcción exigía cambios e innovaciones en el sistema financiero. Para realizarlos, se promovió la creación de instituciones privadas de préstamo y ahorro con el derecho a indizar depósitos y préstamos¹⁶.

Durante esta administración el déficit fiscal aumentó debido no solamente a las presiones del gasto público sino además, a la caída en el peso de los impuestos en el PIB. Este aumento se tradujo en un alza en la tasa de inflación anual, la cual se ha mantenido desde entonces entre el 20% y 30%. Todos los grupos de la sociedad abogan por aumentos anuales en sus salarios y precios, al punto que la indización de la economía colombiana es notablemente alta y la inflación inercial extraordinariamente fuerte¹⁷.

Durante el período de la posguerra hasta principios de los años setenta la economía colombiana había convivido exitosamente con una escasez de divisas. A partir de ese momento el país ha experimentado una serie de bonanzas de productos de exportación (café, marihuana, cocaína, petróleo, ferrónfquel) y fuertes influjos externos de capital. Desde entonces el problema del manejo de las bonanzas ha condicionado muchas de las políticas del gobierno, pues ha puesto una restricción fuerte sobre los déficit fiscales consecuentes con niveles de inflación aceptables. A su vez, las bonanzas generaron un gran crecimiento del sector financiero y exigieron un manejo financiero prudente tanto al sector público como al privado, los cuales no estaban acostumbrados a tenerlo. El resultado fue una serie de quiebras y una crisis financiera a principios de los años ochenta. Desde entonces, la economía colombiana no ha podido recuperar las tasas de crecimiento de antaño.

El gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) llegó con el objetivo declarado de hacerle frente a los problemas crónicos de distribución del ingreso, pobreza y desnutrición. Quitó el énfasis a la construcción urbana y estableció los primeros programas de Desarrollo Rural Integrado para ayudar a los pequeños campesinos, lo mismo que los

15 Lauchlin Currie, *Ensayos sobre planeación* (Bogotá, 1965).

16 Thoumi, *Economía política y narcotráfico* (Bogotá, 1994).

17 Es posible que Colombia sea el país en el que haya sido más difícil bajar la tasa de inflación a niveles de un dígito, a pesar de que ésta nunca ha sido mayor a un 30%.

programas alimentarios y de nutrición, y desarrolló un sistema tributario más progresivo. Sin embargo, la bonanza causada por impreviendemente altos precios del café en la segunda mitad de la década y de grandes ingresos por las exportaciones de marihuana y cocaína condicionó sus políticas¹⁸.

En 1974-1975 se llevó a cabo una importante reforma tributaria diseñada para aumentar la recolección de impuestos, para eliminar muchos resquicios y para hacer más progresivo el sistema. La reforma también incluyó un impuesto a la renta presuntiva¹⁹, una amnistía para quienes habían ocultado activos y condonó los intereses adecuados por los impuestos sobre la renta en mora. Estas medidas contribuyeron a un aumento inmediato en la recolección de impuestos, pero sentaron un precedente muy malo, el cual ha sido reforzado por amnistías tributarias posteriores durante administraciones sucesivas²⁰.

Una segunda medida importante fue la liberación de los mercados de capital. Como explica Ortega²¹, la reforma financiera fue producto del éxito del sector externo. A comienzos de los años setenta la única fuente de crédito de largo plazo era la proporcionada por las líneas de crédito de desarrollo del Banco de la República. El ahorro institucional era muy bajo y las instituciones financieras canalizaron esos fondos pero no estaban promoviendo el ahorro. Bajo estas condiciones la inversión se había financiado con crédito externo, sin crear presiones inflacionarias indebidas. A medida que aumentaron las exportaciones no fue posible continuar financiando la inversión sin revaluar el peso o aumentar la inflación. Otra razón que impulsaba esta política era que un mercado de capitales en el que tanto las tasas de interés para los ahorradores como el portafolio de las instituciones financieras estaban controlados, resultaba en una asignación ineficiente de recursos.

Como consecuencia de problemas estructurales de la economía, y/o debido a eventos en el sector externo, las políticas de López Michelsen tuvieron diversos grados de éxito y algunas no lograron sus objetivos. La reforma tributaria le permitió al gobierno incrementar los ingresos en el corto plazo, pero desde 1976 en adelante su efectividad declinó severamente. Con una inflación entre el 20% y el 30%, el impuesto a la renta presuntiva perdió relevancia; los bienes no podían revaluarse en más del 8% anual y los avalúos catastrales se rezagaron, particularmente en las áreas rurales, en donde la medida sobre la renta presuntiva era más

18 Los términos de intercambio estimados por la CEPAL, que habían declinado del 100% en 1970 al 81.6% en 1975, habían llegado al 130,7% para 1980 (Thoumi, *Economía Política*).

19 Es decir, nadie podía declarar una renta menor a un porcentaje del valor de sus activos.

20 La reforma no permitía incluir los efectos de la inflación en el cálculo de las ganancias ocasionales (obtenidas al vender activos), ni tomar medidas para impedir aumentos automáticos en las tasas impositivas reales a la renta generados por la inflación. Por tanto, estas reformas tributarias contenían un importante impuesto implícito sobre la inflación y las raíces de problemas futuros en la recolección de impuestos. Algunas de estas características se modificaron en reformas posteriores en 1977, 1979 y 1983.

21 Francisco J. Ortega, "Notas sobre la reciente evolución económica e institucional del sector financiero" (en: *Ensayos sobre política económica*, No. 1 (1982), pp. 21-43), pp. 27-29.

relevante. Además, el aumento de las tasas del impuesto sobre la renta indujo a los contribuyentes a buscar maneras legales e ilegales de evadir los impuestos. La reforma tributaria tuvo éxito en aumentar de nuevo la proporción del impuesto sobre la renta y el patrimonio en el PIB. Sin embargo, desde 1976 en adelante la importancia de estos impuestos directos declinó continuamente y para 1981 habían alcanzado un nivel de sólo 2,7% del PIB. El déficit fiscal se mantuvo en niveles modestos, puesto que los gastos se mantuvieron por debajo de lo que el gobierno había planeado y que los impuestos sobre el café aumentaron fortuitamente.

Con la alta inflación, la liberación de los mercados de capitales resultó en tasas nominales de interés del 30% y más, desestimulando la inversión en capital fijo y equipo. Más aún, puesto que la liberación del mercado de capitales redujo las restricciones de crédito a los consumidores y que el ingreso estaba creciendo a raíz de las bonanzas del sector externo, el crédito se redirigió de los bienes de capital hacia los bienes de consumo durables. Estos cambios estimularon el desarrollo del sector financiero, a medida que surgían nuevas instituciones y nuevos servicios²².

El gran influjo de divisas legales e ilegales, mantuvo la presión sobre el gobierno para apreciar el peso en términos reales y para acumular reservas, lo cual exacerbó la inflación. Era difícil evitar la apreciación de la tasa de cambio, puesto que, comenzando en diciembre de 1974, las tasas de dólar en el mercado negro estaban entre 5% y 10% por debajo de las oficiales. El gobierno acumuló grandes cantidades de reservas con el fin de impedir una revaluación y mantener la protección de los sectores estancados (principalmente la manufactura), en el contexto de lo que percibía como una bonanza temporal del sector externo. Sin embargo, el gobierno no pudo evitar disminuir el ritmo de la devaluación, apreciando la tasa de cambio real.

Estas políticas, en combinación con una demanda interna creciente, deprimieron las exportaciones no tradicionales. Comenzando en 1975, las reservas externas crecieron a niveles sin precedente²³. La disponibilidad de divisas a mediados de los años setenta y la preocupación del gobierno con la inflación, contribuyeron al cauteloso manejo colombiano de la deuda externa, lo que resultó en una carga de la deuda mucho más baja que la de otros países latinoamericanos²⁴.

Julio Cesar Turbay, un político tradicional con una base clientelista muy fuerte, se posesionó como presidente en 1978. Los principales objetivos de sus políticas económicas fueron: aumentar el grado de autonomía regional y descentralización política, desarrollar los sec-

22 Thoumi, *Economía Política*.

23 En 1974 las reservas estaban en el 20,5% de las importaciones anuales de bienes y servicios, y para 1979 habían llegado al 104,2%, pese a que las importaciones casi se doblaron (Thoumi, *Economía política*).

24 Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe de progreso económico y social en América Latina* (Washington, D.C., 1984).

tores minero y energético, y minimizar las ineficiencias del gobierno en el gasto social²⁵. Para lograr estos objetivos, el gobierno emprendió un programa masivo de inversión pública para desarrollar los recursos mineros (carbón y ferroníquel) que había sido concebido durante la administración López, y para mejorar el sistema vial y de comunicaciones.

A medida que el gobierno de Turbay implementaba su plan de inversiones masivas en obras públicas, los déficit del sector público consolidado comenzaron a crecer, alcanzando en 1981 un nivel sin precedente del 5,8% del PIB, y en 1982 un enorme 8,7% del PIB. El aumento en el gasto público contribuyó sustancialmente al fortalecimiento del clientelismo político. Además, durante un período de 4 años, comenzando en 1979, la deuda externa total creció a una tasa de promedio anual del 22% hasta llegar a \$9.421 millones en 1982, nivel que era el 221,8% del de 1978, mientras las reservas internacionales aumentaban de manera semejante²⁶.

El deterioro fiscal también se debió a una evasión de impuestos mayor y en 1979 se concedió otra amnistía que aumentó la base tributaria y contribuyó a una recolección de impuestos mayor ese año²⁷. Los crecientes déficit fiscales también indujeron al Banco de la República a captar recursos por medio de grandes operaciones de mercado abierto en 1979, para controlar la inflación, resultando en tasas reales de interés muy altas que provocaron grandes caídas en la inversión privada en 1981 y 1982, al tiempo que el sector público creció enormemente.

Las políticas seguidas durante la administración de Turbay permitieron un deterioro severo de la infraestructura financiera del gobierno y de los sectores financiero e industrial, y debilitaron la efectividad de la política monetaria, dejando al país en una posición muy vulnerable frente a los cambios en las condiciones internacionales y haciendo inevitable la crisis financiera. La liberación del mercado de capitales en el contexto colombiano de concentración de la riqueza y el poder llevó a mercados de capital oligopolísticos. Como resultado, se desarrollaron conglomerados financieros poderosos que comenzaron a utilizar recursos obtenidos a tasas de interés altas para comprar intereses en el capital de empresas cuyas acciones habían perdido valor, deseniñando al mismo tiempo actividades financieras y productivas²⁸.

Durante los años setenta la estructura financiera del sector industrial se debilitó. La razón de deuda a capital de muchas empresas aumentó sustancialmente, las inversiones en capital fijo declinaron, la estructura de madurez de la deuda del sector se acortó, y a medida que

25 Departamento Nacional de Planeación, Plan de integración nacional 1979 - 1982 (Bogotá, 1980).

26 Las cifras de fin de año para 1978 y 1981 muestran que durante este período el aumento de las reservas externas llegó al 85,5% del aumento de la deuda externa total (Thoumi, Economía Política).

27 Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, Diez años de reformas tributarias en Colombia (Bogotá, 1986), p. 149.

28 Thoumi, Economía política.

la inflación aumentó también lo hicieron las tasas nominales de interés, aumentando las presiones de flujo de caja de las empresas.

Durante la segunda mitad de los años setenta también se debilitó la política monetaria. Las autoridades monetarias reaccionaron a las bonanzas del sector externo y a las altas tasas de inflación con medidas diseñadas para restringir el crédito del sector privado; sin embargo, estas instituciones contraatacaron creando mecanismos que se llegaron a conocer como "innovaciones financieras", que les permitieron evadir las medidas de las autoridades.

También se deterioró la estructura financiera de las instituciones financieras y los conglomerados, algunos de los cuales intentaron sobrevivir tomando préstamos con tasas de interés altas sólo para pagar los intereses de su deuda. Esta situación era insostenible, y para mediados de 1982 se generalizó una grave crisis financiera. El fenómeno tuvo diversas causas. En algunos casos, el mal manejo y el fraude jugaron un papel, pero hubo otros factores resultantes de la falta de una regulación apropiada, tales como los problemas de liquidez causados por el hecho de que los depósitos en muchas instituciones eran de corto plazo mientras que sus préstamos eran de largo plazo; la proliferación de muchas instituciones financieras pequeñas de alto costo estimulada por la liberación del mercado; el crecimiento de los grupos financieros que hacían grandes préstamos a sus propias industrias, muchos de los cuales se utilizaron para la compra piramidal de empresas existentes; las demoras en aprobar legislación para lidiar con las condiciones cambiantes; y la falta de organización y el relajamiento de los controles sobre el sistema financiero²⁹.

Los ingresos de las exportaciones colombianas habían crecido rápidamente durante los años setenta. Incluyendo un cálculo de los ingresos de la droga, los ingresos totales en dólares corrientes en 1980 fueron más de diez veces el nivel de 1967, y su poder de compra de importaciones fue probablemente entre 3 y 4 veces mayor. Sin embargo, las exportaciones alcanzaron un punto máximo en 1980, pero la recesión mundial causó una aguda caída del 18% en 1981, que continuó a lo largo de 1983, cuando sus niveles en dólares corrientes fueron de alrededor de las tres cuartas partes del de 1980. Las reservas acumuladas a finales de los años setenta se rebajaron deliberadamente en 1982, como parte de una política para mantener bajo el nivel de la inflación, mientras que los déficit gubernamentales se dispararon.

Otro aspecto importante en el desarrollo económico durante los gobiernos de López y Turbay fue el rápido crecimiento de la economía subterránea, relacionado con el crecimiento de la industria de las drogas ilegales. Desde diciembre de 1974 la tasa de cambio del mercado negro había estado por debajo de la oficial, y la abundancia de divisas en el mercado negro condujo al Banco de la República en 1975 a relajar los requisitos de probar que se habían re-

29 Thourni, Economía política.

alizado exportaciones reales antes de comprar divisas supuestamente generadas por ellas³⁰. Para comienzos de los años ochenta, ya se alegaba que las exportaciones de drogas ilegales eran tan importantes como las de café³¹. Gómez usa como base el período 1975 -1976 y concluye que para 1980 el crecimiento de la economía subterránea entre los años base y 1985 era equivalente al 8,7% del PIB³². El crecimiento de la economía subterránea no puede atribuirse completamente a la industria de las drogas ilegales; sin embargo, el aceleramiento del crecimiento de la economía subterránea coincidió con el desarrollo de dicha industria.

Al posesionarse Belisario Betancur en agosto de 1982 encontró un sector financiero al borde de una crisis masiva con varias bancarrotas en gestación, un déficit fiscal creciente, una tasa de inflación alta, y un sector externo que se debilitaba, y cuyos problemas se agravaron pocos meses después de la instalación del gobierno por las devaluaciones masivas en Venezuela y Ecuador. Al mismo tiempo, el sector manufacturero pasaba por la peor recesión desde los años treinta, el desempleo urbano iba en aumento, y la economía subterránea ilegal continuaba creciendo.

La crisis fiscal se trató mediante la legislación de una reforma tributaria que incluyó una reducción de los impuestos sobre el ingreso y las ganancias netas, y una amnistía para los intereses cobrados sobre los impuestos en mora³³. Estas medidas produjeron el ya conocido resultado: un aumento inmediato en la recolección de impuestos, seguido por declinaciones a medida que los contribuyentes se alistaban para la siguiente amnistía. Estas medidas se complementaron por un ajuste en el gasto gubernamental que redujo algunos programas de inversión³⁴.

Para lidiar con la crisis financiera el gobierno se hizo cargo de varios bancos y compañías financieras y emprendió acciones legales contra los gerentes de los conglomerados financieros que habían cometido crímenes de cuello blanco. Estas medidas socializaron de hecho los costos de las bancarrotas. Las políticas del gobierno intentaban refinanciar y restaurar la confianza en el sistema financiero y evitar el cierre de plantas industriales grandes³⁵. Sin embargo, los fondos de desarrollo no se cambiaron, y siguieron prestando a tasas reales de interés negativas. Puede decirse que estos cambios de política estaban dirigidos a controlar la crisis financiera, y no necesariamente a cambiar la estructura financiera de las empresas del sector.

30 Esta fue la denominada "ventanilla siniestra", a través de la cual el Banco podía comprar divisas ilegales.

31 Richard B. Craig, "Colombian Narcotics and United States-Colombian Relations" (en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23.3 (1981), pp.243-270).

32 Hernando J. Gómez, *Colombian Illegal Economy: Size, Evolution and Economic Impact* (mimeo, Brookings Institution, 1985).

33 Más aún, a los contribuyentes se les permitió incluir en su declaración de renta de 1982 activos previamente omitidos y excluir pasivos falsos incluidos anteriormente, sin que estos cambios fueran sancionables (José Ocampo y Guillermo Perry, "La reforma fiscal 1982 - 1983", en: *Coyuntura Económica*, 13.1, marzo de 1983).

34 Thoumi, *Economía política*.

35 Las nuevas medidas restringieron los préstamos a las empresas, propiedad de los grupos financieros, aumentaron los requisitos de capital para colateralizar los préstamos, y eliminaron algunos de los sesgos tributarios contra la financiación de capital.

Para afrontar el déficit de la balanza de pagos el gobierno adoptó medidas fuertes para restringir las importaciones y generalizó los subsidios para promover las exportaciones. Estas medidas no pudieron evitar pérdidas muy grandes de reservas en 1983 y 1984. Factores negativos nuevos fueron los aumentos muy grandes en los pagos del servicio de la deuda externa que se habían más que duplicado en los 4 años anteriores, una reducción drástica en los flujos de capital de corto plazo, y en 1984 una fuga de capitales aparentemente muy fuerte³⁶.

El gobierno respondió a la crisis del sector externo aumentando la protección, en un esfuerzo por redirigir la demanda interna hacia productos nacionales, al tiempo que fue muy cauteloso en la expansión de la demanda agregada total por temor a reavivar la inflación. Puesto que era muy costoso suspender muchos de los programas de desarrollo de la infraestructura y la minería, y que el gobierno tenía declinaciones más grandes de la demanda agregada, los altos déficit continuaron a lo largo de 1983 y 1984. Para mediados de 1984 las reservas habían declinado al 26,5% del nivel de 1981, la deuda externa se había convertido de hecho en una carga, y los pagos netos por factores en el exterior aumentaron de 200 millones de dólares en 1981 a 1.200 millones. En ese momento el gobierno cambió su Ministro de Hacienda e inició el ajuste en serio: Restringió las importaciones, ajustando las barreras para-arañelarias que se habían debilitado durante los años setenta, y aceleró la devaluación del peso.

En 1985, con las reservas externas en niveles relativamente bajos, el gobierno colombiano tuvo que renegociar su deuda externa. Aunque el gobierno no firmó un acuerdo formal con el FMI y no reprogramó los pagos, hizo un "acuerdo de garantía" con el FMI para asegurar un flujo neto de fondos de los banqueros internacionales. Las medidas adoptadas redujeron el déficit fiscal al 4,2% del PIB en 1985. El ajuste fue bastante exitoso, ayudado por un agudo aumento de los precios internacionales del café en 1986, año en que el crecimiento del PIB alcanzó de nuevo un nivel satisfactorio (5,8%), y el déficit presupuestario cayó a un muy manejable 1,6% del PIB.

La administración Betancur fue la primera en darse cuenta de que la mejor manera de lidiar con muchos de los problemas del país era aumentando el nivel de participación política y la profundidad de la democracia colombiana. El gobierno inició un diálogo con las organizaciones guerrilleras con el propósito de integrarlas al proceso político, que condujo a una amnistía y un acuerdo de cese al fuego con las FARC en 1984. Como parte de este acuerdo, el

36 La crisis financiera y las medidas del gobierno para confrontarla rebajaron las tasas de interés de los activos financieros, puesto que la gente buscaba seguridad en vez de rendimientos altos; esto hizo que las inversiones en el exterior resultaran más atractivas, contribuyendo a una fuga de capitales que se acentuó por la negativa del gobierno de llevar a cabo una "maxi" devaluación, a pesar de las expectativas de devaluación alimentadas por la declinación de las reservas externas y el agotamiento de fuentes externas de capital. En cambio, el gobierno aceleró la tasa de devaluación mediante los ajustes continuos, lo que estimuló la fuga de capitales al reafirmar la atracción de las inversiones en dólares, y también empujó la inflación a niveles que desestimularon la inversión real (Thoumi, Economía política).

gobierno proporcionó fondos para facilitar la inserción a la sociedad política colombiana de los guerrilleros que así lo desearan. Se preparó el camino para la elección de alcaldes, quienes hasta ese momento eran nombrados por los gobernadores, los que a su vez eran nombrados por el presidente. También se tomó medidas fiscales para fortalecer las finanzas locales, aumentando las transferencias del gobierno central y la capacidad de imponer tributos de los gobiernos locales.

En 1987 el crecimiento económico continuó a un ritmo satisfactorio (5,4%), pese a una declinación de casi el 40% en los precios internacionales del café. El desempleo urbano, que creció continuamente del 7% en diciembre de 1981 al 14% en diciembre de 1986, declinó al 10% a finales de 1987. La administración Barco (1986-1990) implementó otra reforma tributaria cuyas disposiciones de amnistía fueron inclusive más generosas que las del pasado, abriendo la puerta al lavado de cantidades sustanciales de fondos obtenidos ilegalmente. Durante la administración Barco las exportaciones de carbón y petróleo crecieron como resultado de las inversiones previas, y cuando el Pacto Internacional del Café se derrumbó en julio de 1989 y los precios internacionales del café cayeron alrededor del 50%, un aumento en las exportaciones de esos minerales más que compensó la caída de los ingresos del café.

El crecimiento se desaceleró de nuevo en 1988. El gobierno tuvo entonces que confrontar una situación de bajo crecimiento que no podría atribuírsele a severos desbalances fiscales o del sector externo o a una crisis financiera. Hasta aquí el desarrollo colombiano se había manejado de manera relativamente exitosa por medio de las políticas económicas convencionales. Sin embargo, como muestra Clavijo, la *productividad factorial total* se desaceleró durante los años setenta y declinó en los años ochenta, señalando el desarrollo de problemas de largo plazo en el crecimiento que no respondían a dichas políticas³⁷.

Durante la administración de Barco, el nivel de violencia mayor y en especial el asesinato de 3 candidatos presidenciales y otras personalidades en 1989 y 1990, convenció a la opinión pública de la necesidad de realizar cambios sistémicos profundos para resolver lo que se percibía cada vez más como una crisis institucional en vez de una crisis de políticas. El Presidente Barco promovió un referendo que aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente encargada de reformar la Constitución de 1986, la cual había sobrevivido hasta el presente con varias reformas. La nueva Constitución, aprobada en Julio de 1991, abrió el sistema político y estableció programas diseñados para hacer al Estado más responsable y obligarlo a rendir cuentas ante la ciudadanía.

37 Sergio Clavijo, "Productividad laboral, multifactorial y la tasa de cambio real en Colombia" (en: Ensayos sobre Política Económica, No. 17, junio de 1990, pp. 73-97).

El programa de la administración Gaviria (1990 - 1994) siguió los pasos de la administración Barco, y promovió reformas importantes que incluyeron cuatro "aperturas"³⁸. Primero una "apertura política" basada en la nueva Constitución, que buscó crear un sistema democrático participativo³⁹. La nueva Constitución reformó sustantivamente el Estado colombiano: Descentralizó el poder político estableciendo la elección popular de alcaldes y transfiriendo sumas sustanciales del presupuesto del gobierno central a los municipios; cambió la forma en que se eligen los senadores y los representantes en un intento de romper los lazos clientelistas y aumentar la "responsabilidad"⁴⁰, estableció una Contraloría y una Fiscalía General fuertes e independientes del ejecutivo; estableció derechos políticos y económicos a grupos sociales marginados, creó incentivos para desarrollar y fortalecer organizaciones de la sociedad civil, y el sistema de la "tutela", por medio del cual los individuos pueden obtener soluciones legales rápidas a quejas y crímenes concernientes a los derechos humanos.

La segunda es una "apertura" regional que busca aumentar la autonomía de las regiones, descentralizar las decisiones del gobierno fortaleciendo los gobiernos departamentales y municipales. Esta apertura ha incluido grandes transferencias de recursos del Gobierno Central a los locales y ha sido causa, a lo menos parcial, de problemas fiscales durante los últimos años. La tercera es una "apertura" social implementada por medio de aumentos en el gasto público en los sectores sociales.

Finalmente, la apertura económica. En su búsqueda de una tasa de crecimiento más alta, las administraciones Barco y Gaviria aceptaron por completo, quizás por primera vez, la sapiencia convencional de la profesión económica tradicional, que atribuía las bajas tasas de crecimiento a la ausencia de competencia en los mercados domésticos, al alto grado de regulación gubernamental y al bajo nivel del comercio internacional que reflejaba el encierro de la economía colombiana. A comienzos de 1990 el gobierno inició un programa comprensivo de liberación del mercado con el objetivo de modernizar la economía colombiana⁴¹.

Las nuevas políticas incluían un programa de liberación rápida del comercio exterior que rebajó los aranceles sustancialmente y eliminó la mayoría de las barreras para-arancelarias; la

38 Rudolf Hommes, "Challenges to the Private Sector in the 1990s: Colombian Economic Policies and Perspectives" (en: Alvin Cohen y Frank R. Gunter, eds., *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*, Boulder, Col., 1982, pp. 87-92); Francisco E. Thoumi, "Political Reform and Economic Liberalization in Colombia" (en: Elsie L. Echeverri-Carroll, ed., *Nafta and Trade Liberalization in the Americas*. Austin, 1995).

39 Dugas proporciona una buena colección de ensayos que analizan y debaten los alcances de las reformas constitucionales (John Dugas, ed., *La Constitución de 1991: Un pacto político viable?*, Bogotá, 1993).

40 El concepto anglosajón de "accountability", es decir, la rendición de cuentas de parte de los políticos a la ciudadanía. En la tradición hispanoamericana la rendición de cuentas siempre ha sido "hacia arriba", a los líderes y caudillos políticos. "Responsabilidad" implica lo opuesto: la rendición de cuentas al pueblo en el que reside el poder.

41 Departamento Nacional de Planeación, "Programa de modernización".

eliminación del sistema de control de cambios que liberó las transacciones de divisas y los flujos internacionales de capital; un debilitamiento de las restricciones a la inversión extranjera directa; la supresión de muchos controles, reglamentos y subsidios en los mercados laboral y de bienes y servicios, la liberación del mercado de capitales, y la privatización de algunas empresas públicas. Otras medidas incluyeron programas de modernización del sistema judicial, desarrollo de sistemas sencillos para hacer cumplir contratos, apoyo a programas de “desarrollo alternativo” en las zonas cocaleras, reformas en los procesos de licitación de compras y ventas al Estado, y medidas encaminadas a disminuir los privilegios y la corrupción.

La administración Samper (desde 1994) además de aceptar la complementariedad entre las reformas sociales, políticas y económicas, reconoció, por primera vez, de manera oficial, que en Colombia se padece una crisis de comportamiento, y en el plan de desarrollo del Departamento Nacional de Planeación⁴² se fija como meta “producir un nuevo colombiano”, más tolerante, solidario y participativo. Aunque el gobierno no especifica cómo se puede llegar a la meta deseada, ésta es notable, pues implica que el gobierno implícitamente reconozca que el problema principal de la sociedad colombiana está en sus instituciones y valores que influyen el comportamiento de la ciudadanía.

III. ALGUNAS INTERPRETACIONES ALTERNATIVAS

La reforma constitucional y la apertura económica han tratado de recobrar las tasas de crecimiento de la economía que dejaron de ser satisfactorias a partir de 1981⁴³. Sin embargo, no es claro que la apertura logre sus metas pues las causas del deterioro del crecimiento colombiano pueden ser muy distintas a las diagnosticadas por el análisis de la economía tradicional que supone que la economía del país se cerró cada vez más a la competencia internacional durante los años ochenta, proceso que condujo a ineficiencias cada vez mayores en la asignación de recursos y a una disminución de la tasa de crecimiento⁴⁴.

José Antonio Ocampo (1991) arguye que el crecimiento sostenido de la economía colombiana se debió al desarrollo continuo de la infraestructura del transporte y las comunica-

42 Departamento Nacional de Planeación, *El salto social: bases para el Plan Nacional de Desarrollo, 1994 - 1998* (Bogotá, 1990).

43 Desde este ángulo, la apertura colombiana difiere sustancialmente de las del resto de la América Latina que fueron provocadas por la incapacidad de otras estrategias y políticas económicas para enfrentar la crisis de la deuda externa de los años ochenta.

44 Thuomi, *Economía Política*. Aunque la información oficial indica que la proporción de las exportaciones en el PIB declinaron secularmente desde los años veinte en adelante, no es claro que ésta fuera la situación durante los años setenta y ochenta, cuando las exportaciones ilícitas de marihuana y cocaína crecieron dramáticamente. Es probable que los ingresos de divisas por concepto de estas exportaciones que entraron a la economía colombiana anualmente hayan fluctuado entre 1.500 y 2.500 millones de dólares, indicando un grado sustancialmente mayor de apertura internacional de lo que las cifras oficiales sugieren. Una crítica complementaria es que puesto que el mercado interno era muy segmentado debido a las grandes dificultades en las comunicaciones y el transporte internos, a medida que se desarrolló la infraestructura apropiada y el mercado doméstico se integró cada vez más, la proporción de las exportaciones del PIB debería haber declinado de todos modos.

ciones, lo que integró el mercado interno generando economías de escala significativas, y al cambio estructural en la economía que resultó en la introducción de nuevas tecnologías⁴⁵. A comienzos de los años setenta el cambio estructural se suspendió al estancarse el peso de la manufactura en el PIB y al desacelerarse la absorción y la adaptación de tecnología, mientras que para entonces el mercado nacional ya estaba integrado.

En esta sección se argumenta que además de los dos factores que restringieron el crecimiento mencionados por Ocampo, hubo otros importantes de naturaleza institucional que también contribuyeron a un crecimiento económico más bajo: la carencia dentro de la ciudadanía de un sentido de pertenencia a la Nación y la comunidad, el desarrollo del clientelismo político, la avidez de rentas, y la creciente incapacidad del Estado para desempeñar algunas de sus funciones más fundamentales como proporcionar seguridad personal, hacer cumplir contratos, y garantizar derechos de propiedad, entre otras. Estos factores fueron exacerbados por el desarrollo de la industria de las drogas psicoactivas ilegales, la cual actuó como un catalizador que aceleró un proceso de descomposición del tejido social y deslegitimación del régimen político. Todos estos factores han aumentado los costos de hacer negocios en Colombia, han llevado a que se dediquen importantes recursos a proteger privadamente la propiedad y han promovido un alto nivel de criminalidad y de violencia, los que a la larga han tenido un efecto negativo significativo sobre el crecimiento económico.

Al terminar la colonia, el mayor reto para el gobierno fue crear una nación. Ese reto aún persiste. En muchos lugares del país el Estado nunca tuvo presencia o su presencia ha sido muy tenue. La lealtad de la ciudadanía se fincó en los partidos políticos que les daban “favores” a través de líderes locales. De hecho, los dos partidos tradicionales reemplazaron al Estado y obtuvieron la lealtad de grandes masas de la población que estuvieron dispuestas a ir a la guerra y morir por “el partido”. La lealtad a un partido sustituto del Estado permite comprender la violencia partidista de los años cuarenta y cincuenta cuando los colombianos demostraron su “patriotismo” a cada partido, pero no a Colombia.

La estructura de los dos partidos tradicionales ha reflejado a la segmentación del país. Ambos han tenido bases ideológicas y organismos centrales muy débiles. De hecho, han sido más asociaciones de caudillos y líderes locales cuya unión se efectúa con el fin de lograr beneficios políticos y económicos.

Entre 1948 y 1955 Colombia vivió “La Violencia” cuando las luchas armadas entre liberales y conservadores produjeron aproximadamente 200.000 muertes en un país de poco

45 José A. Ocampo, “The Transition from Primary Export to Industrial Development in Colombia” (en: Magnus Blomström y Patricio Meller, eds., *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, Washington, D.C., 1991).

más de 10 millones de habitantes. La Violencia tuvo sus raíces en los años treinta en una lucha campesina por acceso a la tierra, incluyendo territorios baldíos, y otra lucha principalmente urbana por la repartición del botín gubernamental que había sido monopolizado por el Partido Conservador, hegemónico por más de treinta años anteriores a la “Gran Depresión” de los años treinta⁴⁶.

La Violencia generalizada motivó el golpe de Estado del General Gustavo Rojas Pinilla en 1953, con un abrumador apoyo ciudadano. Este gobierno buscó implantar políticas populistas que debilitaban el control de las élites tradicionales. Rojas Pinilla fue derrocado en 1957 por un movimiento masivo organizado por los dos partidos tradicionales y los intereses económicos más fuertes del país quienes establecieron el “Frente Nacional”, un sistema de alternación de la presidencia entre los dos partidos y de repartición “equitativa” del gobierno: cada partido recibió un 50% de los puestos públicos⁴⁷. El “Frente Nacional” fue un cartel formado por los dos partidos, que monopolizó el poder y repartió el botín gubernamental que incluía además de la burocracia, los “situados fiscales” (fondos presupuestales de los que cada congresista podía disponer a su albedrío) y las “comisiones” en los proyectos de desarrollo y otros gastos públicos.

El “Frente Nacional” despolitizó los partidos y promovió un sistema clientelista utilizado para la repartición del botín. En este sistema, los ciudadanos requieren un intermediario político para acceder a los servicios y privilegios dados por el Estado y los votos se compran, bien sea con dineros o bienes pagados el día de la elección, o con acceso al botín gubernamental⁴⁸. La fuerza del clientelismo se reflejó en la extensión de facto del “Frente Nacional” al caducar el acuerdo formal en 1974 y en el rechazo del partido minoritario a participar en un sistema gobierno-oposición que la administración Barco quiso establecer en 1986. Este sistema es extremadamente vulnerable ante cualquier grupo que tenga grandes recursos, particularmente los narcotraficantes.

La debilidad del Estado en muchas zonas se ha acentuado durante los últimos 50 años. Durante todo el siglo XX el país ha experimentado un proceso de colonización silencioso e imperceptible en los centros de poder urbano. La importancia de la migración rural-urbana y el gran crecimiento de las ciudades veló una significativa migración rural-rural que ha expandido extraordinariamente la frontera rural, resultado en parte importante de desplazamientos campesinos causados por la violencia⁴⁹.

46 Francisco Leal, *Estado y política en Colombia* (Bogotá, 1989).

47 Leal, *Estado y Política*.

48 Francisco Leal y Andrés Dávila, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional* (Bogotá, 1990), es el trabajo clásico sobre el clientelismo en Colombia.

49 Catherine Le Grand, *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850 - 1950* (Bogotá, 1988).

Esta migración se efectuó de manera espontánea, con poca o nula presencia estatal, sin sistemas efectivos de asignación de derechos de propiedad, y sin esfuerzos estatales para establecer mercados eficientes que permitieran integrar las regiones de reciente colonización al mercado nacional⁵⁰. En todas esas zonas, que constituyen un área importante del país, así no tengan muchos habitantes, las guerrillas han reemplazado al Estado como instituciones encargadas de establecer el orden, crear sistemas de servicios públicos y hacer cumplir las leyes⁵¹. En muchas de estas zonas los cultivos de coca y amapola han sido los únicos que han proporcionado al campesinado un ingreso suficiente para mantener un nivel de vida pobre pero digno.

En las zonas urbanas el sector moderno no generó suficientes empleos para el gran número de entrantes a la fuerza laboral, y la economía informal creció notablemente. Actividades de lo que en Colombia se llama el “rebusque”, que muchas veces colindan con la ilegalidad, se generalizaron⁵².

La debilidad del Estado tuvo efectos cada vez más graves al hacerse más compleja la economía, al crecer las ciudades, y al aumentar el nivel de educación de los ciudadanos. Estos fenómenos permitieron que una proporción mayor de ellos pudiera tomar ventaja de esas debilidades y que se expandiera la brecha entre los comportamientos de jure y de facto⁵³. La violación de muchas leyes y reglamentos económicos se generalizó, a lo menos en cuanto a la evasión de impuestos se refiere.

La carencia de un sentido de pertenencia ha sido notable en Colombia. La segmentación física del país y la gran dificultad de comunicación y transporte permitió el desarrollo de regiones aisladas con características culturales diversas y con muy pocos lazos entre sí. Dentro de esas regiones la sociedad civil nunca se desarrolló, predominando el caudillismo abusador del poder. Estas carencias han producido una situación en la que no ha habido instituciones que hayan interiorizado restricciones al comportamiento de los colombianos y ha resultado en la generalización de un comportamiento individualista extremo, tal que a la mayoría de los colombianos no le importa las repercusiones que sus acciones tienen sobre la sociedad⁵⁴.

50 Le Grand, *Colonización y protesta*.

51 Alfredo Molano constituye la historia hablada de muchas de las zonas de colonización: *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare* (Bogotá, 1987), *Siguiendo el corte: relatos de guerras y tierras* (Bogotá, 1989), *Aguas arriba: entre la coca y el oro* (Bogotá, 1990).

52 En justicia, ningún sistema hubiera podido generar suficientes empleos que satisficieran las expectativas de los nuevos miembros de la fuerza laboral. Por ejemplo, el porcentaje del corte etario de 18 a 25 años que atiende hoy la Universidad es aproximadamente 18%, comparado con 1,5% de hace 40 años. No es sorprendente que las expectativas salariales de los graduados universitarios se hayan frustrado ante un aumento tan grande en la oferta, y que muchos de ellos estén “rebuscando” en el sector informal.

53 Thouni, *Economía política*.

54 María Teresa Herrán, *La sociedad de la mentira* (Bogotá, 1987); Salomón Kalmanovitz, *La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos* (Bogotá, 1989).

Esta tendencia se acentuó con el desarrollo de la industria de drogas ilegales, la cual se localizó en Colombia por ser éste el país con mejores condiciones para desarrollar una ventaja competitiva en ella. La gran brecha entre el comportamiento de jure y de facto unida a la violencia generalizada, la estructura descentralizada de los partidos, el aislamiento de muchas regiones en las que no ha habido presencia efectiva del Estado, la experiencia con la exportación de esmeraldas de contrabando y con la evasión de controles de cambio y el gran número de inmigrantes colombianos en los Estados Unidos hicieron de Colombia el mejor sitio para el desarrollo de la industria de la cocaína⁵⁵.

El clientelismo político también ha tenido secuelas graves. Para empezar, ningún ciudadano se siente con responsabilidad hacia el Estado, puesto que éste es solamente un coto de caza de los políticos y las élites económicas. A su vez, la despolitización de los partidos debilitó el sentido de pertenencia y la lealtad que ellos generaban. Así, hoy nadie cree en la clase política ni en las ideas de los partidos.

El resultado es una sociedad en que los ciudadanos se ven solos como individuos frente al Estado y en la cual no hay confianza entre ellos. En este entorno los costos de transacción y los incentivos a la criminalidad son muy altos. Esto ha producido organizaciones privadas para facilitar transacciones, hacer cumplir contratos, y proteger y transferir derechos de propiedad. Estas reemplazan al Estado y utilizan los mismos incentivos que las mafias: Por un lado, requieren lealtad a los miembros y por otro, la organización castiga fuertemente a sus miembros que violan sus reglas. Tanto los conglomerados financieros que hoy controlan gran parte de la economía formal como las organizaciones criminales que controlan las industrias de drogas ilegales reflejan esta tendencia.

El individualismo externo y gran creatividad del colombiano han permitido que al debilitarse el Estado y crecer el desorden social y económico, los colombianos hayan encontrado maneras de obtener soluciones de carácter individual a los graves problemas que han enfrentado⁵⁶. Desafortunadamente, la crisis actual requiere soluciones colectivas, cuando las destrezas de los colombianos para cooperar y buscar esa clase de soluciones es mínima. Este es tal vez el mayor drama de la Colombia actual.

55 Thoumi, *Economía Política*.

56 Por ejemplo, las viviendas se construyen con grandes dispositivos de seguridad, el empleo en servicios policiales privados ha aumentado, los conglomerados financieros se han desarrollado, el problema de vivienda y de tierra de muchos se ha resuelto espontáneamente, y así sucesivamente.