

ECONOMÍA COLOMBIANA Y POLÍTICA ECONÓMICA

GUÍA DIDÁCTICA Y MÓDULO

LEOPOLDINA LONDOÑO GUINGUE

ECONOMISTA

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LUIS AMIGÓ

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

MEDELLÍN

COLOMBIA

2008

CONTENIDO

PRIMERA PARTE:	PROTOCOLO ACADÉMICO	
PRESENTACIÓN		9
FICHA TÉCNICA		10
1. IDENTIFICACIÓN		10
2. INTENCIONALIDADES FORMATIVAS		11
2.1. OBJETIVO GENERAL		11
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS		11
3. UNIDADES TEMÁTICAS		12
4. METODOLOGÍA GENERAL		13
5. EVALUACIÓN INTEGRAL		16
5.1. SISTEMA DE EVALUACIÓN		16
5.2. ACTIVIDADES DE RECONOCIMIENTO		16
5.3. ACTIVIDADES DE PROFUNDIZACIÓN		16

SEGUNDA PARTE:

MÓDULO

INTRODUCCIÓN	18
JUSTIFICACIÓN	19
UNIDAD I – RESEÑA HISTÓRICA	20
1.1. CONQUISTA DE AMÉRICA Y ORIGEN DEL CAPITALISMO	20
1.2. INSTITUCIONES SOCIOECONÓMICAS	21
1.2.1. La encomienda	21
1.2.1. La mita	22
1.2.3. Los resguardos	23
1.2.4. La esclavitud	24
1.3. PERIODO DE INDEPENDENCIA	24
UNIDAD II – ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL SIGLO XX	27
2.1. DESARROLLO ECONÓMICO A DEBE	27
2.2. EL CAFÉ EN COLOMBIA	27
2.2.1. Consecuencia del cultivo del café	27
2.2.2. Situación actual	28
2.3. EL BANCO DE LA REPÚBLICA	38
2.3.1. Antecedentes	38
2.3.2. Funciones del Banco de la República	39
2.4. CRISIS DE LOS AÑOS 30	40
2.4.1. Antecedentes	41
2.4.2. Consolidación de la industria en el siglo XX	42

2.4.3. Desarrollo de la infraestructura	42
2.4.4. Depresión mundial de los años 30	43
2.4.5. Políticas macroeconómicas	44
2.5. MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y MODELO EXPORTADOR	47
2.5.1. Modelo de sustitución de importaciones	47
2.5.2. Modelo exportador	52
2.5.3. Breve recuento de los períodos presidenciales	73
UNIDAD III – MODELO APERTURISTA	106
3.1. GENERALIDADES	106
3.2. COMPONENTES DEL MODELO	107
3.2.1. Apertura del sector externo	107
3.2.2. Libertad financiera	108
3.2.3. Estado no interventor	108
3.3. LA CONSTITUCIÓN DEL 91 Y LA APERTURA ECONÓMICA	108
3.4. CARACTERÍSTICAS DE LA APERTURA ECONÓMICA	110
3.4.1. El gasto y la inversión públicos	112
3.4.2. Manejo de la inflación	112
3.4.3. Política monetaria e inflación	116
3.4.4. El sector agropecuario y la apertura	117
3.4.5. Crisis cafetera	119
3.4.6. Evolución general de la economía	121
3.4.7. El sector externo	123
3.4.8. Las exportaciones y sus perspectivas	124
3.4.9. Integración con otros países	125
UNIDAD IV – SECTORES ECONÓMICOS	128
4.1. SECTOR AGROPECUARIO	128

4.1.1. Uso de la tierra	130
4.1.2. Uso del agua	131
4.1.3. Uso de agroquímicos	132
4.1.4. Importación de tecnología	133
4.1.5. De los modelos de desarrollo agropecuario	134
4.1.6. Competitividad y desarrollo sostenible	136
4.2. SECTOR INDUSTRIAL EN COLOMBIA	138
4.2.1. Origen de la industria en Colombia	138
4.2.2. De la sustitución de importaciones a la apertura económica	140
4.2.3. Principales subsectores del sector industrial	143
4.2.4. Fuentes de financiación de industria	145
4.2.5. Salarios y productividad en el sector manufacturero	146
4.2.6. Industria en los años 90	148
4.2.7. Política industrial	151
4.2.8. Política industrial de reconversión y modernización industrial	152
4.3. SECTOR SERVICIOS EN COLOMBIA	153
UNIDAD V. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS	171
5.1 POLÍTICA MONETARIA	171
5.2 POLÍTICA CAMBIARIA	180
5.3 POLÍTICA FISCAL	188
TERCERA PARTE:	192
NOTAS COMPLEMENTARIAS	192
BIBLIOGRAFÍA FUNDAMENTAL	194
GLOSARIO	195

PROTOCOLO ACADÉMICO

PRESENTACIÓN

Apreciado estudiante, bienvenido al programa de Administración de Empresas con énfasis en Economía Solidaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó.

Este módulo se ha diseñado teniendo en cuenta primordialmente a los estudiantes que ingresan a la Universidad bajo la metodología propuesta para el programa de Administración de Empresas a distancia, la cual se constituye en uno de los nuevos retos y alternativas para la formación de profesionales capaces de intervenir problemáticas sociales contemporáneas, desde la aplicación de la ciencia y la tecnología con criterios éticos y de calidad.

La educación a distancia responde a la necesidad de ofrecer un proceso de formación que supere obstáculos representados en grandes distancias geográficas y escasez de tiempo de personas deseosas de tener oportunidades de desarrollo humano que brinda la educación superior. Dicha metodología exige a cada estudiante un esfuerzo investigativo, creativo e innovador, soportado por la voluntad del compromiso que demanda nuestra sociedad.

Con miras a lograr los objetivos propuestos en el proceso formativo se construye este texto, como un instrumento que permita la comunicación académica y dinámica entre la Institución y el estudiante, para lo cual se pueden ver claramente tres partes: la guía de estudio y trabajo, el módulo de aprendizaje y las notas complementarias. La guía contiene las orientaciones sobre el desarrollo del curso en cuanto define los elementos necesarios para la interlocución entre estudiantes y asesor, describiendo en la metodología las actividades a realizar para cada encuentro, bibliografía complementaria, proceso de evaluación y compromisos adquiridos por el estudiante. El módulo desarrolla el contenido conceptual básico

que permite al estudiante una amplia comprensión sobre el funcionamiento de la economía colombiana.

Se espera que este material aporte los elementos necesarios para alcanzar un proceso académico con calidad a través del cual se construya para el ejercicio y la vida profesional.

FICHA TÉCNICA

1. IDENTIFICACIÓN

CURSO: ECONOMÍA COLOMBIANA

AUTOR: LEOPOLDINA LONDOÑO GUINGUE

INSTITUCIÓN: FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LUIS AMIGÓ

UNIDAD ACADÉMICA: FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN

PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN

PALABRAS CLAVE: Desarrollo, programas, políticas, modelos, estructuras, sistema monetario, apertura

ÁREA DE CONOCIMIENTO: PROFESIONAL

CRÉDITOS:

CIUDAD: MEDELLÍN

FECHA: Mayo 30 de 2007

ACTUALIZACIÓN:

ADICIÓN DE TEMAS:

APROBADO POR:

2. INTENCIONALIDADES FORMATIVAS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Presentar a los estudiantes las diferentes transformaciones de orden económico, político y social que se han dado en la economía colombiana desde el periodo colonial hasta hoy, tomando como aspectos fundamentales las interrelaciones entre las variables empleo, desempleo, inversión, crecimiento y desarrollo económico.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Mostrar el comportamiento de la economía colombiana en su fase histórica.
- Estudiar los principales modelos económicos implementados en el país para el desarrollo de su economía.
- Identificar el comportamiento de los diferentes sectores de la economía colombiana y su proyección futura.
- Presentar de forma breve los planes de desarrollo desde la década de los años sesenta hasta el periodo actual.
- Analizar las diferentes políticas macroeconómicas empleadas para el desarrollo de la economía colombiana.

3. UNIDADES TEMÁTICAS

UNIDAD I: Reseña histórica

UNIDAD II: Economía colombiana en el siglo XX

UNIDAD III: Modelo aperturista

UNIDAD IV: Sectores económicos

UNIDAD V: Política macroeconómica

4. METODOLOGÍA GENERAL

Para garantizar el buen desarrollo del curso, se establecerán los criterios definidos en el reglamento estudiantil con relación a evaluación y seguimiento del portafolio personal de desempeño, entre otros.

En los encuentros presenciales se hará claridad sobre aquellos conceptos que han presentado alguna dificultad para los estudiantes; por ello se utilizarán explicaciones precisas sobre el tema, ejemplos y aplicación de estos en el contexto de desempeño profesional. De igual forma, se dará respuesta a dudas o inquietudes generadas en los estudiantes a partir de tareas, trabajos y lecturas desarrolladas en actividades extracurriculares independientes.

El estudiante deberá realizar actividades coordinadas con los encuentros presenciales, lo cual garantiza el logro de los objetivos propuestos en el curso; para ello se han distribuido dichas actividades de la siguiente forma:

ENCUENTRO 1. En este primer momento se entregará al estudiante una orientación general del curso, pertinencia del curso en la formación profesional, objetivos, metodología, evaluación y derroteros básicos de trabajo para el desarrollo del programa propuesto; así mismo se determinan compromisos para el alcance de logros.

El estudiante deberá plantear las inquietudes que considere pertinentes y, conjuntamente con el docente, realizarán una revisión del módulo de manera general.

Se propone al estudiante para el siguiente encuentro la lectura previa de la Unidad I – Reseña histórica, en la cual encontrará los conceptos básicos que ilustran los inicios de la estructura de la economía del país bajo las principales condiciones internas y externas que fundamentaron su surgimiento. Para la ampliación de este tema el estudiante deberá leer los capítulos I, II, III, VIII y IX del texto “*Introducción a la historia económica de Colombia*” de Álvaro Tirado Mejía.

ENCUENTRO 2. Para este segundo encuentro se propone desarrollar las inquietudes del estudiante en torno a las condiciones históricas de la economía colombiana, además de desarrollar actividades de talleres y lecturas que permitan complementar su nivel de aprendizaje; estas actividades deberán ser incluidas en el portafolio de desempeño y, en algunos casos, socializadas.

Para el tercer encuentro se propone la lectura y estudio de las unidades II y III: “Economía colombiana en el siglo XX”, y “Modelo aperturista”, consignadas en el módulo. Adicionalmente, el estudiante podrá profundizar en este tema mediante la consulta y lectura en el texto *Estructura económica colombiana*, de Gilberto Arango Londoño y en la página www.banrep.gov.co.

Se asigna, como tarea de consulta para el próximo encuentro, establecer las condiciones de funcionamiento de la economía colombiana bajo un sistema de integración internacional y sus efectos sobre la administración.

Se deberán estudiar las unidades I, II y III para evaluación en el próximo encuentro.

ENCUENTRO 3. El estudiante presentará al docente las inquietudes o dudas que haya encontrado en la lectura, consulta y análisis de los capítulos anteriores; adicionalmente, se realizará evaluación programada para esta fecha y se adjuntará al portafolio personal de desempeño.

Para el siguiente encuentro, se deberá leer la unidad IV, “Desarrollo sectorial”, planteada en el módulo. El estudiante podrá profundizar mediante la lectura de los capítulos 4, 6, 7, 8 y 9 del texto “Estructura económica colombiana”, de Gilberto Arango Londoño; así mismo podrá consultar cifras acerca de la evolución de estos sectores en la página www.dane.gov.co.

El estudiante deberá desarrollar un análisis de cada uno de los sectores y su importancia para la economía del país. Para el siguiente encuentro, se presentará, al inicio del encuentro, un informe del mismo por parte de todos los estudiantes.

ENCUENTRO 4. En este último encuentro se realizará una evaluación integral del proceso y se revisará el portafolio de desempeño para lo cual el estudiante deberá entregar todos los compromisos, logros y actividades propuestos totalmente desarrolladas.

El docente entregará la certificación final de la nota en un tiempo que no exceda los 8 días posteriores a la finalización del curso.

5. EVALUACIÓN INTEGRAL

5.1 Sistema de evaluación

La evaluación del rendimiento académico es un proceso crítico, intencionado y sistemático de recolección, análisis, comprensión e interpretación de información, que permite a los actores educativos valorar el estado en que se encuentra la formación integral de los estudiantes.

La evaluación busca valorar las aptitudes, actitudes, conocimientos, habilidades y destrezas del estudiante frente a un determinado programa docente y hacer un seguimiento permanente que permita establecer el cumplimiento de los objetivos educacionales propuestos.

Un sistema de evaluación debe aportar no solo al proceso de aprendizaje, sino que debe ayudar al estudiante a forjar su personalidad, comprometiéndolo activamente en su proceso de auto evaluación. Es importante desarrollar la responsabilidad personal del estudiante y, como resultado, lograr la responsabilidad profesional del egresado, así como estimular su capacidad de investigar, con lo que se lograrán mayores niveles de aprendizaje y desarrollo profesional.

5.2 Actividades de reconocimiento

Esta fase permite determinar los conocimientos previos que cada estudiante tiene con respecto a la economía colombiana y su funcionamiento, para lo cual se plantean unos conceptos introductorios.

5.3 Actividades de profundización

En esta parte se busca implementar didácticas que generan la apropiación clara de conceptos y su asimilación por parte del estudiante; para ello se presentan talleres, lecturas de análisis, casos de situaciones clave de la economía del país, mapas conceptuales y evaluaciones de diversos órdenes.

MÓDULO

INTRODUCCIÓN

La formación integral de los profesionales de diversas áreas en Colombia se ha convertido en uno de los principales retos de las universidades del país.

Para los estudiantes del programa de Administración de Empresas, el conocimiento de la economía es fundamental debido a la importancia que tiene el entorno donde operan las organizaciones para garantizar su desarrollo exitoso, lo cual permitirá la aplicación adecuada de conocimientos y herramientas alcanzadas a través de su formación profesional.

La comprensión de la economía colombiana se convierte en un importante factor para el buen desempeño profesional de un administrador. La profundización en temas que permitan la comprensión de diversos fenómenos de tipo económico y político es necesaria para lograr un adecuado manejo de las organizaciones en las etapas por las cuales deben pasar; de igual forma, las decisiones gerenciales están altamente influenciadas por factores de tipo externo que tienen su origen en el comportamiento macroeconómico de una nación, razón que hace cada vez más urgente la

necesidad de un amplio conocimiento de los estudiantes del programa de Administración de Empresas en los temas básicos de la economía colombiana.

Este módulo presenta un panorama general de la economía del país, desde sus inicios coloniales, las transformaciones que ha enfrentado a lo largo de diversos periodos históricos y las condiciones actuales de funcionamiento.

Se proponen 4 grandes temas: Reseña histórica, Economía colombiana en el siglo XX, El modelo de apertura y Los principales sectores de la economía del país, a través de los cuales se ilustran, de forma clara y concisa, aspectos fundamentales que permitirán a los estudiantes de Administración entender el funcionamiento de la economía del país y sus tendencias, así como alcanzar la comprensión de su papel en condiciones económicas determinadas según las necesidades de las organizaciones.

JUSTIFICACIÓN

El papel de las organizaciones en el mundo ha sido cambiante, y consecuente con situaciones de tipo económico local o internacional que tienen incidencia directa sobre las decisiones que deberán tomar para asumir adecuadamente los retos que plantean los cambios cada vez más rápidos sufridos por la economía mundial y los países en particular.

Para los estudiantes de Administración de Empresas es de fundamental importancia conocer el funcionamiento de la economía colombiana, específicamente porque este es el entorno donde operan organizaciones tanto nacionales como internacionales. Un conocimiento claro de la forma como ha desarrollado la economía permite a los futuros administrados enfrentar situaciones con herramientas suficientes para la toma acertada de decisiones en ambientes cambiantes y afectados por factores poco predecibles que pondrían a las empresas en riesgos difíciles de manejar sin un conocimiento previo de la

estructura económica del país, un conocimiento previo de las condiciones bajo las cuales ha funcionado y funciona la misma.

Este curso pretende proveer a los estudiantes tanto de los conocimientos necesarios como de las herramientas requeridas para enfrentar diversas situaciones relacionadas con el mundo económico en el ejercicio de su profesión como administradores.

UNIDAD I – RESEÑA HISTÓRICA

Objetivos

- Analizar las condiciones económicas del país en la fase del descubrimiento y en el periodo colonial.
- Definir las principales instituciones socioeconómicas y su forma de funcionamiento.
- Ilustrar las condiciones de independencia enfrentados en sus inicios por la República.

1.1. CONQUISTA DE AMÉRICA Y ORIGEN DEL CAPITALISMO

Para tener un cabal conocimiento de la economía del país, es importante conocer las circunstancias enfrentadas por Europa al momento del descubrimiento y conquista de América. Así mismo se requiere conocer las coyunturas que el sistema capitalista enfrentaba y que hicieron posibles las contradicciones internas que impulsaron el avance de las sociedades hasta el momento actual.

En los comienzos del siglo VIII el comercio que se había desarrollado a través del Mediterráneo fue condenado a desaparecer, debido a la invasión de los sarracenos en sus tareas de conquista. Esta situación sumió a Europa en un receso económico y la sociedad enfrentó un estancamiento característico del Medioevo. Sin embargo, con el transcurso de los siglos, esta situación fue

removida por circunstancias importantes como es el caso de las Cruzadas, que permitieron la aparición de una clase de comerciantes cada vez más desarrollada y determinante para la economía; aparecieron las ferias de carácter permanente en algunos países; al mismo tiempo, se intensificó el intercambio de productos en el mar del Norte y en el mar Báltico, consolidando, además, importantes centros de tráfico comercial.

Esta situación generó la necesidad de dinero por parte de los comerciantes que buscaban mantener y ampliar sus transacciones comerciales, y de las clases nobles que lo requerían para comprar a los comerciantes los artículos de lujo que estos traían de Oriente. Bajo este panorama, se consolidó el comercio y, con él, la reaparición monetaria fue inaplazable.

A partir del siglo XI, la expansión del comercio aceleró en Europa occidental el desarrollo de una economía monetaria y la necesidad de tener nuevas rutas que permitieran el acceso a los mercados de especias. *“Puede entonces afirmarse que esta fue la circunstancia que dio origen al descubrimiento de América, pues Colón estaba motivado por la necesidad de encontrar oro y descubrir nuevas y más cortas rutas que le permitieran el comercio con un mayor número de mercados, lo cual fue el inicio para su intrépida misión por los mares”*, como lo afirma Álvaro Tirado Mejía en su texto *Introducción a la historia económica de Colombia*.

A partir de estos planteamientos puede decirse que *“América es una de las causas del capitalismo, debido a que el descubrimiento de importantes minas ricas y fáciles de explotar permitió abastecer a Europa del oro y la plata requeridos para mantener el volumen de comercio generado en el consumismo, el cual es la base del capitalismo, pero de igual forma puede afirmarse que el descubrimiento de América”*¹ es el origen del capitalismo porque fue a partir de las necesidades creadas por el comercio que se requería de oro para mantener las transacciones,

¹ ALVARO TIRADO MEJIA. *Introducción a la historia económica de Colombia*.

y así mismo fue la necesidad de rutas para llegar a nuevos mercados la que permitió que Colón se empeñara en la búsqueda de nuevas rutas, lo que termino con el encuentro del continente americano.

1.2. INSTITUCIONES SOCIOECONÓMICAS

1.2.1. La encomienda

Era un núcleo de indígenas, por lo general un clan o tribu, que era obligado como grupo, primero, y más tarde per cápita, a pagar temporalmente a un español asignado (encomendero), un tributo que era fijado por la corona española y por el cual el español se ocupaba de la catequización y adoctrinamiento de los indígenas que seguían dentro de la administración y jurisdicción de la corona española.

Entre sus características están:

- Finalidad primordialmente tributaria.
- No daba al encomendero asignado o a los indígenas ningún derecho sobre la tierra.
- Se presentaron contradicciones entre las leyes y las prácticas, imponiéndose esta última en la mayoría de los casos.
- Era una institución económica fundamental ya que proveía la mano de obra necesaria para el desarrollo de la producción.

La encomienda estaba limitada por una, dos y, en casos especiales, hasta por cinco vidas.

Esta institución fue importante especialmente en los siglos XVI y XVII, pero entró en decadencia posteriormente. Su importancia radica en que, en una época en la cual la tierra tenía bajo valor y era fácilmente obtenible, era la mano de obra la que daba valor a la producción, y era la mano de obra indígena la empleada para la

misma lo cual se logró a través de indígenas reducidos a la encomienda, facilitándose el proceso de explotación.

1.2.2. La mita

Institución colonial de origen indígena que implicaba para un grupo de indígenas, clan o tribu el deber de trabajar obligatoriamente en un lapso determinado, por turnos, y mediante remuneración en dinero, en ciertas labores económicas importantes, especialmente en la explotación de las minas.

Las características de la mita fueron:

- Finalidad tributaria con la corona española.
- Se concedía salario al mitayo para cubrir obligaciones fiscales.
- Trabajo era obligatorio y se reconocía la calidad de persona al mitayo.
- Prestación del trabajo es limitada según el tipo de mita.

La duración era variable según el tipo de mita, contada desde días hasta meses. Las clases de mitas fueron: minera, agraria, industrial u obraje, servicio doméstico.

La importancia de la mita radicó específicamente en que a través de ella se daban dos condiciones especiales para el funcionamiento de la corona española: la primera consistía en que a través de ella el indígena obtenía un salario para pagar sus tributos aduaneros; y la segunda, aportaba la mano de obra para el desarrollo de las actividades económicas en una época en la que la mano de obra era cara y escasa ya que los indígenas no querían trabajar libremente y los españoles por su calidad de colonizadores se sentían los dueños de la tierra y todo lo que en ella hubiere, incluyendo a los indígenas.

1.2.3. Los resguardos

Eran porciones de tierra adjudicadas colectivamente a los indígenas de un determinado clan o tribu, que podían ser explotados en parcelas individuales o colectivamente.

Sus características eran:

- Propiedad de los indígenas sobre la tierra que se obtenía mediante el repartimiento y la donación a título gratuito.
- Organización del grupo bajo el mando de un cacique que permitía preservar el orden social de la comunidad.
- Cumplía con una función fiscal o tributaria, pero no era su función primordial.

La duración era indefinida inicialmente; la institución entró en crisis cuando la tierra empezó a recobrar nuevamente su valor como parte fundamental del proceso de producción.

La importancia de los resguardos consistió en que fueron creados para proteger a los indígenas, pues su extinción era cada vez mayor; adicionalmente, mantuvieron la unidad del clan permitiendo un mayor control sobre las comunidades indígenas y permitió a la corona garantizar el recaudo de tributos a través de la explotación colectiva de las tierras.

1.2.4. La esclavitud

En América, se revivió el régimen de esclavitud que había tenido su apogeo en la Antigüedad (Oriente, Grecia y Roma) debido a la decisión de la corona española de adoptar una política proteccionista que permitiera frenar la extinción de los indígenas, autorizando la entrada de esclavos negros a América Latina.

La esclavitud tenía como características:

- Fue la base de la producción minera a partir del siglo XVII y fue fundamental para la explotación de la agricultura en cualquiera de sus 2 formas: la gran plantación y la pequeña unidad agrícola.
- Se requería hacer una inversión inicial en el esclavo, lo que, a su vez, ponía límites a su explotación con miras a evitar su muerte y perder la inversión inicial.

La esclavitud duraba hasta que el esclavo o su descendencia morían. La primera ley para su liberación fue la ley de partos que permitía a los hijos de esclavos nacer libres.

La importancia de la esclavitud fue básicamente el aporte de la mano de obra esclava, que era vital en el soporte de la actividad económica en las colonias a finales del siglo XVIII. Sobre ella pesaba en mucha parte la producción en las diferentes actividades, especialmente en una época en la que la mano de obra indígena era cada vez más escasa por su extinción o por la renuencia de los indígenas a prestar servicios a los españoles.

1.3. PERÍODO DE INDEPENDENCIA

La potencia colonizadora que era España había impuesto su estructura feudal en el continente latinoamericano mediante la implementación de sus instituciones en todo el territorio; pero España en el siglo XVIII enfrentó importantes cambios en sus estructuras, lo cual generó directamente cambios para las colonias.

La burguesía española en ascenso liberalizó el comercio y convirtió a América en mercado para sus bienes y en fuente de abastecimiento de materias primas empleadas en su producción, dando inicio al desarrollo capitalista que ya había avanzado durante tres siglos en toda Europa, a excepción de España. A partir de estas situaciones externas, la corona española inicia la puesta en marcha de una serie de medidas que dieron origen a dos contradicciones en la sociedad

americana: una primera contradicción se presentó entre los terratenientes que pasaron a estar desprotegidos por el Estado que hasta ese momento les había beneficiado, y los indígenas desprotegidos ya desde tiempo atrás, que buscaban un territorio para sobrevivir. La segunda contradicción se generó entre la clase privilegiada criolla y la corona, por cuenta de los impuestos. En este marco se desarrolló la Revolución de los Comuneros que dio inicio al periodo de independencia, consolidado por el conflicto entre la burguesía comercial, que consideraba que aún no existía una libertad absoluta para el comercio, y la corona que pretendía mantener el monopolio comercial con sus colonias en algunos productos, situación que se convirtió en la principal motivación para la independencia americana.

En la causa de la independencia se embarcó la burguesía comercial americana, para lo que contó con la ayuda de Inglaterra, la potencia capitalista más interesada en las colonias que se independizaron de España, pues así lograron nuevos mercados para sus manufacturas. La financiación de la confrontación entre la burguesía comerciante, los artesanos, los terratenientes y el pueblo corrió por cuenta de los empréstitos ingleses, condición que permitió pasar de la dependencia de los españoles a la dependencia con los ingleses desde 1810 hasta principios del siglo XX. El periodo de independencia marcó el inicio del capitalismo en América Latina, mediante el impulso a nuevas formas de producción.

EJERCICIO DE REFUERZO: Unidad I – Reseña histórica

Objetivo: ampliar los diferentes conocimientos adquiridos con los temas propuestos para el desarrollo de la unidad I.

Ejercicio:

1. Realizar un ensayo sobre la actividad comercial en las colonias.
2. Definir las condiciones bajo las cual se desarrolló la independencia en el periodo colonial.

3. Se socializara el tema, con la participación de los equipos de trabajo, en un tiempo concertado previamente con el asesor, y se harán las correcciones pertinentes.

Metodología de trabajo:

Organizar equipos de 4 estudiantes, presentar informe por equipo y asignar vocero para la socialización ante el grupo.

Bibliografía recomendada:

Álvaro Tirado Mejía. "introducción a la historia económica colombiana"

UNIDAD II – ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL SIGLO XX

2.1. OBJETIVOS

- Analizar los periodos más importantes para la consolidación de la actual estructura de la economía colombiana.
- Definir los modelos económicos implementados para el manejo de la economía colombiana.
- Estudiar las condiciones de surgimiento de los principales agentes públicos y privados que soportan el funcionamiento de la economía.

2.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

2.2.1. Desarrollo económico a debe

Durante la tercera década del siglo XIX afluyeron los empréstitos ingleses a Colombia, pero dejaron de ingresar por la incapacidad de pago que empezó a presentar el país. Sin embargo, se realizaron importantes inversiones en los ferrocarriles y en la explotación de minas. Para el siglo XX se presenta un importante cambio en la dependencia de la economía colombiana: USA suplanta a Inglaterra e inicia su penetración a Colombia directamente con la compra del canal

de Panamá en 1903 e, indirectamente, a través de las inversiones y los empréstitos que otorga al país.

La mejoría en la situación fiscal permitió recurrir a créditos extranjeros en diferentes periodos. Igualmente, por la entrega del canal de Panamá, Colombia recibió una indemnización por una suma de U\$25.000.000 lo cual permitió iniciar un período de auge. En las obras públicas, el país gastaba desordenadamente el capital obtenido en empréstitos, creando una inversión artificial que inició su descenso a partir de 1910 y que se denominaría posteriormente “crecimiento a debe”.

Es importante anotar que como contraprestación por la suma recibida como pago de la indemnización por la entrega del canal de Panamá, Colombia debió otorgar la concesión de explotación del petróleo en el país a empresas norteamericanas, además de comprometerse a solicitar una misión norteamericana que asesora el país en cuestiones de organización económica y en materia fiscal, administrativa y bancaria; esta fue denominada misión Kemmerer.

Para los años comprendidos entre 1905 y 1909 se adoptaron una serie de medidas proteccionistas para impulsar la industria nacional, algunas fábricas fueron subvencionadas con empréstitos a bajos intereses y de largo plazo; adicionalmente, se disminuyeron los aranceles a productos considerados como materias primas, requeridos para mantener la producción en el país.

De gran importancia resulta también la evolución del sistema financiero en Colombia a inicios del siglo XX y que viene a consolidar una serie de actividades que se habían iniciado en 1847 con una ley expedida por el gobierno del general Mosquera, a través de la cual se autorizaba la constitución de un banco nacional de carácter semioficial que, conjuntamente con otras instituciones del orden privado, estaría encargada de dar soporte a las diferentes actividades y operaciones financieras generadas en la actividad comercial. Para los primeros

años del siglo XX, el gobierno de turno autorizó la creación de nuevas instituciones bancarias, incluyendo las encargadas de crédito hipotecario, lo cual fue permitiendo la consolidación de un sistema financiero que posteriormente lograría su consolidación definitiva.

2.2.2. El café en Colombia

Para la economía colombiana, la producción de café ha sido de gran importancia durante los siglos XIX y XX, ya que a través de ella puede explicarse el proceso de industrialización y el comportamiento del comercio exterior durante largos periodos.

El café en Colombia se produjo primero en la faja oriental, concretamente en los valles cercanos a Cúcuta, luego fue desarrollándose su cultivo hacia el sur y, de 1850 en adelante, en las haciendas de Cundinamarca en donde se originaron nuevos cultivos hacia el río Magdalena. De igual forma se inició un desarrollo en occidente mediante la explotación de pequeñas parcelas. Es evidente que las laderas colombianas, por razones climáticas y de suelos, son propicias para su siembra; adicionalmente, existen otros factores de orden socio-económicos más esenciales y definitivos para su desarrollo, entre ellos puede contarse la expansión del mercado mundial, especialmente la ampliación de la demanda en EE. UU., el principal consumidor del grano en el mundo.

A. Consecuencias de la bonanza cafetera

Para la economía del país son claras las consecuencias de la producción de café y pueden resumirse así:

- **Ampliación de la capacidad adquisitiva de las masas**, lo cual se explica por circunstancias tales como la producción en pequeñas parcelas que emplearon gran cantidad de mano de obra, la vinculación de núcleos

familiares a las diferentes actividades desarrolladas en el proceso de producción y comercio del grano, una redistribución más equitativa del ingreso pues este se concentraba en una importante cantidad de pequeños propietarios.

- **Creación de una burguesía nacional**, la cual posteriormente se convertiría en la clase industrial. Este proceso puede explicarse debido a que a través del comercio se formó una burguesía que obtuvo o acrecentó el excedente apropiado, el cual invirtió más tarde en la industria nacional. Es importante anotar que esta situación pudo darse de esta forma debido a que el café era producido, procesado y exportado por nacionales, lo que permitía que el excedente se quedara en el país y fuera dispuesto como capital para la inversión.
- **Desarrollo de las vías de comunicación**, lo que se explica por la necesidad de más y mejores vías de comunicación para poder realizar el comercio del grano. Puede afirmarse que el desarrollo de los ferrocarriles del país fue impulsado por la necesidad de comercialización del café, tanto en mercados nacionales como internacionales.
- **Unificación económica del país**, como consecuencia de una ampliación del mercado y la aparición y mejoramiento en las vías de comunicación, lo que permitió que las mercancías producidas en Colombia tuvieran mayor demanda, aumentando la dinámica del comercio interno.
- **Desarrollo del occidente colombiano**, con la colonización antioqueña se dio un impulso a la creación de la industria cafetera en el occidente del país; Antioquia, Caldas y Valle alcanzaron niveles de producción nunca antes logrados en otras áreas del país.

B. Situación actual

A mediados de los años 70 el café representaba en Colombia el 50% de sus exportaciones legales. Durante la locura global de los años 90, cuando abrían comercios minoristas en las esquinas de todo el mundo industrializado, la industria del café de Colombia tocó fondo. Hacia 1995, la industria cafetalera de Colombia había sufrido terriblemente. La parte del café en sus exportaciones legales cayó de un 50 a un 7%. Miles de agricultores huyeron del país, muchos más reemplazaron el café con cultivos comerciales más lucrativos como la coca o el opio y ahora el petróleo ha sustituido al café como la exportación legal número uno, aunque los agricultores del café continúan empleando la mayor cantidad de trabajadores de cualquier industria en Colombia.

Los precios del café en América del Sur llegaron a su nivel máximo entre fines de los años 60 e inicios de los 70: una libra de café de los campos de Colombia se vendía a un promedio de 3 dólares pero, en octubre de 2001, el precio del café por libra había bajado a 0,62 dólares por libra.

El mercado colombiano de la época estaba regulado por la Federación Nacional de Cafeteros -Fondo Nacional del Café (FNC)-, un cuasi sindicato que representaba a los productores cafeteros.

La organización en sí fue fundada en 1928, y se convirtió rápidamente en el portavoz político de los agricultores rurales que habían tenido poca influencia y un acceso mínimo a las decisiones políticas. Casi todos los agricultores cafeteros se beneficiaron durante esos lucrativos años. La agricultura era el sitio donde convenía estar, si uno quería ganarse bien la vida legalmente en Colombia; sin embargo, los años dorados no duraron mucho.

Desde los años 70, la FNC ha perdido el formidable poder que tenía; las exigencias globales han fracturado la comunidad cafetera en Colombia como resultado de múltiples factores comerciales, a los que se define a menudo como modelo neoliberal. Este modo económico se basa en el

antiguo significado de la palabra "liberal". Denota el endoso del sistema de libre mercado, la desregulación de sectores, la privatización y un desdén general por el control gubernamental y las cargas fiscales. En el siglo XXI, es conocido en EE.UU. como clintonomía.

Mientras más y más agricultores comenzaron a producir café (se calcula que entre 750.000 y 900.000 fincas en 1972), los precios comenzaron a bajar continuamente. Más de 200.000 fincas desaparecieron a mediados de los años 90, al llegar la sobreproducción en Colombia a niveles récord. Colombia no estaba sola en su sobreproducción de café. A fines de 2001, se informó que 60 países produjeron 132 millones de sacos de café, pero el mundo sólo consumió 108 millones de sacos.

Las reglas del libre mercado dominaron en el comercio internacional del café durante los años 80; los principales compradores multinacionales durante los 80: Nestlé, Phillip Morris, Proctor and Gamble, se concentraron en el sector más bajo de la cadena de precios. Querían beneficiarse comprando los granos más baratos que podían encontrar; era seguro que Colombia saldría perdiendo ya que su café es tradicionalmente conocido por su alta calidad y su sabor gourmet².

Los sucesos del café de la última década muestran cómo el mercado libre se convierte en la licencia otorgada a las transnacionales para que manejen de acuerdo a sus necesidades a los países cafeteros. Según planteamientos de Daniele Gianvannucci, funcionario del Banco Mundial,

... en la década de 1980 -cuando el Pacto Internacional del Café algún control le ponía a las ganancias de los monopolios del comercio y la industrialización del grano-, los consumidores finales pagaban 30 mil millones de dólares al año y los países productores recibían 9 mil millones; en tanto en los años 90, los consumidores pagaron 55 mil millones de dólares y los productores recibieron apenas 7 mil millones. Claro que en esta diferencia de escándalo no cuenta solo el

² KALMANOVITZ, SALOMÓN. Economía y nación. Cinep, Universidad Nacional

rompimiento de los acuerdos de cuotas vigentes hasta 1989; también define, y de qué manera, que Estados Unidos y Francia, con recursos del Banco Mundial, estimularon la superproducción mediante la política de aumentar las siembras de cafetales en Asia.

En la globalización neoliberal, debe tenerse en cuenta, que el capitalismo es un sistema de competencia absoluta entre los individuos, capaz de imponer hasta la ruina de quien sea si eso da ganancia, y que ese tipo de relación puede imponerse también entre las naciones. Sin embargo, la cabal comprensión de la naturaleza colonial de un producto exige ir más allá de la mención de que se exporta como materia prima para que algún monopolio lo procese y se gane la parte más importante del valor agregado. Requiere entender también que las realidades económicas impuestas por el gran capital financiero internacional hacen prácticamente imposible modificar esa relación desventajosa en favor de los países neocoloniales, salvo que, por razones particulares del interés de los monopolios, éstos decidan sacar de sus países sedes los procesos de transformación.

Este aspecto del análisis tiene su importancia para no alentar falsas ilusiones, pero, sobre todo, para impedir que, con argumentos supuestamente nacionalistas, se atente contra la institucionalidad cafetera que en algo protege la exportación del café como producto primario. Curiosamente, fueron los mismos personajes que aplaudieron el rompimiento del Pacto Cafetero y que abierta o disimuladamente han pedido que se elimine la intervención en el mercado del café colombiano quienes, un buen día, generaron un pequeño escándalo afirmando que la crisis cafetera actual se explicaba porque el país no exportaba su grano procesado. Que lo que había que hacer –dijeron- era mandar unos cuantos paisas bien avisados a Nueva York a que inundaran con café colombiano las estanterías de los supermercados. Lo que olvidaron en su alarde retórico fue que eso se dice más fácil de lo que se hace, porque, obviamente, para ello es menester desalojar a unos competidores que juegan en la cúspide de las finanzas del mundo y que no

vacilan en aplicar hasta el *dumping* (la venta a pérdida) para liquidar a cualquier competidor que no posea tesorerías tan bien nutridas como las suyas.

Como se sabe, el llamado *self space* —el espacio en las estanterías de los supermercados— no está disponible para el que desee llegar a ocuparlo; hay que quitárselo a quienes lo tienen y éstos, aun si no son los propietarios de las propias cadenas de distribución, lo disputan ofreciendo distintas variedades de café y otros muchos productos. Tan difícil es introducir una nueva marca de cualquier producto en el mercado norteamericano, por ejemplo, que hay estudios que señalan que en la operación deben arriesgarse alrededor de cien millones de dólares y, sin embargo, fracasan nueve de cada diez intentos.

Para completar el tema, debe saberse que los países consumidores gravan con aranceles las importaciones de café procesado para impedir que se afecten sus industriales y sus empleos, y que hasta tienen la posibilidad legal de tomar medidas retaliatorias contra los países productores que se atrevan a aumentar las exportaciones de grano procesado. A diferencia de lo que ocurre en Colombia, esos gobiernos sí usan la soberanía nacional para defender a sus compatriotas. Por consiguiente, no es que no se entienda que para Colombia podría ser mejor otra realidad, o que se desconozca la importancia de agregarles valor a las materias primas nacionales, o que siquiera se plantee que no se intente exportar café procesado. Por el contrario, si alguna empresa nacional emprende la tarea de introducir grano transformado en los mercados de los países desarrollados, buen viento y buena mar. Pero hasta los más optimistas tendrán que reconocer la complejidad del asunto y deberán aceptar que la *actual crisis* no se superará por ese camino, pues, en el mejor de los casos, un aumento notable de los embarques de grano procesado sería un proceso que tardaría décadas.

Tan compleja vieron la concreción de su idea los que propusieron resolver el problema actual de los cafeteros colombianos mediante el procesamiento del café nacional, que terminaron deslizándose hacia una posición paradójica: que las

plantas de procesamiento debían establecerlas en Colombia las mismas transnacionales que supuestamente deseaban derrotar, con lo cual, obviamente, recogieron su posición inicial y la vaciaron de contenido, porque, en este caso, la parte principal del trabajo nacional agregado en la industrialización del grano no acumularía riqueza en el país sino en el exterior y esas plantas sólo aparecerían el día en que les interesara a los monopolios foráneos, tal y como ya ocurre con varias de las factorías que producen café soluble en el país para venderlo en el exterior.

El otro aspecto que merece comentarse sobre el procesamiento del café en el país tiene que ver con que esa propuesta se ha hecho creando la impresión de que así se le mejoraría el precio de compra al agricultor. Y nada más falso, porque es apenas obvio que quien industrializara café en Colombia compraría la materia prima tan barata como la adquieren quienes lo hacen para exportarla. Sólo un necio podría argüir que el capital industrial involucrado en esa operación, así fuera nacional, les trasladaría una porción o toda su utilidad a los caficultores. Ello equivaldría a negar algo que es ABC en el capitalismo: cada capital adquiere el derecho de apoderarse de la parte de la ganancia que le corresponda a cada fase de la operación, como bien lo ilustran las utilidades que consiguen los que tienen por negocio el transporte del café.

La única manera que tendrían los cultivadores de apropiarse de ganancias industriales consistiría en que ellos mismos financiaran esas operaciones. Pero así obtendrían rendimientos por sus inversiones como industriales, lo que no los eximiría de seguir perdiendo como agricultores. Y si esa fuera la acción escogida, solo podrían aspirar a participar en ella todos los caficultores colombianos logrando que esas plantas fueran creadas por las instituciones que los representan y las cuales funcionan, no debe olvidarse, con sus aportes.

Los costos de producción también eran relativamente altos para un país del Tercer Mundo. El poder de la FNC ha elevado el nivel de vida de los cerca de 10

millones de caficultores en Colombia; toda baja en sus costos de producción tendría un grave impacto en sus niveles de vida.

Sin embargo, el neoliberalismo dictó quién sería el próximo vencedor en el mundo del café. Después de los Acuerdos de Paz de París, Vietnam apareció rápidamente como un productor potencial de café barato; la mano de obra agrícola en Vietnam ha sido siempre barata; en 1980 el trabajador agrícola promedio en ese país ganaba 9 centavos de dólar por día. El clima en Vietnam también era ideal para la caficultura y el mercado mundial se apresuró a aprovechar esas excelentes condiciones.

Los economistas del libre mercado argumentarían que este proceder forma parte integral de la oferta y demanda, es decir, la demanda mundial florecía, así que era perfectamente correcto que los compradores buscaran los mejores y más baratos granos, y los oferentes, a su vez, se preocuparan de unos mejores medios y modos de producción. Sin embargo, este modelo de libre mercado no tiene en consideración los severos efectos que semejantes políticas tienen sobre los pequeños caficultores en el campo de Colombia y en otros sitios; las cifras muestran este efecto neoliberal con una sacudida aleccionadora, explicada fundamentalmente por factores tecnológicos y sociales que inciden directamente sobre la producción cafetera en Colombia.

En 1999, Vietnam llegó a colocarse entre los tres principales productores globales de café. Vietnam empató con Colombia como el segundo productor de café del mundo con 12 millones de sacos por año, después sólo de Brasil. Una década antes Vietnam era prácticamente un desconocido en el circuito cafetero del mundo.

Tal como el modelo neoliberal y su apertura económica ha creado algunos ganadores, también ha dado origen a numerosos perdedores. Las corporaciones transnacionales y los comerciantes del café gourmet han obtenido beneficios

récord con la baja de precios. Los principales beneficiados en este mercado han sido la cadena minorista Starbucks y el mayor comprador multinacional de café, Nestlé.

Mientras engordan los balances finales de estas corporaciones, la pobreza rural en los países que cosechan se intensifica. Los precios internacionales del café han llegado en el año 2003 al nivel más bajo en los últimos 35 años. Los últimos 3 años han sido los más difíciles en el mercado global, disminuyendo su valor en más de un 50%. Considerando la inflación, los precios son históricamente los más bajos; en el año 2005 Colombia tiene una deuda externa de 34.000 millones de dólares.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial dictan cómo Colombia ha de pagar esas deudas. La deuda ha obligado al país a expandir la producción de exportaciones para generar divisas duras; esta macro-expansión ha contribuido a la sobreproducción de granos de café. Como la demanda global de café ha continuado siendo relativamente estable, con un ligero aumento sólo desde fines de los años 80, el aumento de la producción ha llevado a una masiva sobreproducción de granos de café y, a diferencia de la agricultura subvencionada de EE. UU., Colombia no puede inundar a otros países dóciles con sus productos a bajo precio.

Bajo el modelo existente, el de una economía abierta, implementado desde los años 90, es imposible restringir la oferta. No existen medidas regulativas para detener la sobreproducción de café en Colombia. El impacto ha sido enorme, ya que aunque las ganancias por exportaciones de las corporaciones multinacionales han crecido, éste no es el caso en los ingresos por salarios reales de los caficultores.

Como el gobierno colombiano endosó totalmente las medidas neoliberales, su responsabilidad en el asunto es indiscutible, lo que se ve reflejado en las

condiciones de desarrollo del país, las cuales están sujetas a parámetros establecidos por los organismos internacionales que no se compadecen de las realidades particulares de las naciones en vía de desarrollo. Sin embargo, los países industrializados, las instituciones financieras y las multinacionales han liderado efectivamente el ritmo de la globalización fijado por el mundo desarrollado.

Desde principios de los años 90, los granos de café han sido fundamentalmente un producto de exportación. La confianza en que los mercados libres dicten el flujo del café ha sido la famosa preocupación colombiana cuando se discute la economía de la oferta y la demanda. La Federación Nacional de Cafeteros se ocupó de controlar históricamente los mercados del café colombiano, mirando siempre hacia el mundo industrializado. En el pasado, la industria del café en Colombia se basó en la FNC para las medidas regulativas y comerciales, más de lo que confiaba en el Estado. Así que se puede decir que la FNC ha actuado como un Estado títere en lo que respecta a miles de caficultores en Colombia, desde que fuera fundada a principios del siglo pasado.

Los propios mercados del Tercer Mundo son dirigidos más por las corporaciones transnacionales y las instituciones financieras, que por las posibilidades estatales. El desarrollo de transacciones económicas a través de las fronteras, especialmente las fronteras internacionales reducen la autoridad del Estado; esto, en efecto, margina al Estado y a la FNC como participantes económicos en la comunidad global.

La economía neoliberal alienta a las entidades privadas a dictar el flujo de bienes y capital. Por ello, la riqueza y el poder han sido transferidos a manos de actores privados y fuera del control del Estado; esos actores privados deciden quién es incluido o excluido de las redes globales de producción. En el caso de Colombia, como la FNC y el Estado permitieron que participantes privados controlen el flujo del café, se hicieron más y más irrelevantes para enfrentar la considerable fuerza

del mercado. Los efectos negativos han sido sentidos tremendamente por las comunidades rurales cafeteras pobres en Colombia.

Como la ausencia del Estado afecta a estos sectores agrícolas, se hace cada vez más evidente que ninguna autoridad representa realmente a esos caficultores colombianos pobres dejados a la merced sólo de las fuerzas neoliberales, es poco probable que la producción de café en Colombia vuelva a representar un 50% de las exportaciones legales. La fuerza del nuevo mercado está representada por las corporaciones multinacionales y los participantes privados, no por el Estado o las autoridades locales -la soberanía se arrodilla ante el capitalismo-.

Las entidades privadas continuarán controlando el flujo del café a costa de los caficultores y de los pobres, sólo para asegurar los beneficios de los ricos; en resumen, esto indica que las economías del libre mercado son suficientemente poderosas para beneficiar a unos pocos, y aplastar al resto.

2.3. BANCO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

2.3.1. Antecedentes

Después de varios intentos, en junio de 1880 el Gobierno creó el Banco Nacional, para que actuara como su banquero y promoviera el crédito público. La función de banquero consistía en prestar al Gobierno los servicios de consignación de los fondos públicos o de tesorería, crédito, colaboración en la contratación de préstamos internos y externos y la administración de los títulos de deuda pública. También había sido encargado de la emisión de billetes; en 1894 debió ser liquidado por el Congreso, debido a excesos registrados en la capacidad de emisión. Años más tarde fue creado el Banco Central de Colombia, el cual funcionó de 1905 a 1909, y luego fue liquidado por idénticas razones que el anterior.

La Primera Guerra Mundial trajo a Colombia graves dificultades económicas y financieras que no mejoraron con el advenimiento de la paz. Las perspectivas de las entidades bancarias durante las dos primeras décadas del siglo XX no eran halagüeñas por el desorden monetario existente: se emitía dinero sin control y las reservas de los bancos estaban dispersas; además, se carecía de un sistema formal de garantías y respaldo gubernamental para los bancos. La anterior situación precipitó la crisis de los años 1922 y 1923 que evidenció la escasez de medio circulante. Se hacía apremiante la necesidad de dar solidez y estabilidad a la moneda y al crédito mediante un banco central sólido y consistente.

Como se anotó anteriormente, la indemnización de U\$ 25.000.000 por la entrega del canal de Panamá trajo como consecuencia la contratación de la misión Kemmerer, para el año de 1923; por sugerencia de esta misión, se dictó la ley 25, el 11 de julio, a través de la cual se establecen las normas para la creación orgánica del Banco de la República y, paralelamente, se dicta la ley 45 del mismo año mediante la cual se da vida a la Superintendencia Bancaria encargada de la reglamentación de los establecimientos bancarios y la vigilancia de los mismos. La ley 25, que creó el Banco de la República, le asignó el monopolio de la emisión de billetes, el manejo de la moneda, el crédito de fomento a la economía y la función de banquero de los bancos. Fue creado como una entidad de economía mixta, con aportes del Estado y de los bancos privados.

En 1973 el Banco fue nacionalizado y quedó bajo el control exclusivo del gobierno. Como el control del gobierno creaba un sesgo inflacionario, la Constitución de 1991 aprobó independizarlo del Gobierno; desde entonces, es gobernado por una junta de 7 miembros, que elige al Gerente del Banco y en la cual el gobierno tiene solo un representante, que es el Ministro de Hacienda.

2.3.2. Funciones del Banco de la República

Con la Constitución de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente introdujo varias reformas al sistema de banca central que existía en Colombia. Las principales reformas estuvieron encaminadas a la sustitución de la Junta Monetaria, que había sido creada en la década de los años 70 y que hasta 1991 tenía un total control sobre el funcionamiento del Banco de la República, por la actual Junta Directiva como máxima autoridad monetaria, cambiaria y de crédito, que actúa independientemente del Gobierno, y está conformada por siete miembros, así:

El Ministro de Hacienda, quien la preside; el Gerente General del Banco, y cinco miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por el Presidente de la República para un período de cuatro años, al término del cual el siguiente Presidente podrá cambiar sólo a dos de ellos, mientras que los restantes podrán continuar en sus funciones. Sin embargo, ninguno de los miembros podrá permanecer más de tres períodos consecutivos. Este sistema garantiza la continuidad en las políticas del Banco y evita que éstas se vean influenciadas por los ciclos políticos, lo cual asegura una planeación de más largo plazo y una mayor credibilidad para el público.

Así mismo, se eliminaron funciones como la de otorgar crédito al sector privado (crédito de fomento) y al Gobierno, a menos que se presenten las circunstancias especiales ya previstas. En situaciones normales, el Banco sólo podrá otorgar créditos a los intermediarios financieros ante problemas temporales de iliquidez o escasez de recursos.

La innovación más importante fue la decisión de darle rango constitucional a la búsqueda del mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda como objetivo principal del Banco; ello significa que una prioridad de la Junta Directiva es el control de la inflación, pero en coordinación con la política económica general. La armonía entre las políticas del Banco y las del Gobierno es motivo de la presencia

del Ministro de Hacienda como presidente de la Junta. La razón que motivó concederle alta importancia al control de la inflación es el alto costo para la sociedad; una tarea apremiante es pues, reducirla, de modo que se fomente el ahorro y la inversión en el país. Para desarrollar y precisar las normas constitucionales mencionadas, el Congreso de la República promulgó el 29 de diciembre de 1992 la Ley Orgánica del Banco de la República (ley 31, estatutos que desagregan la ley).

2.4. CRISIS DE LOS AÑOS 30

La crisis de los años treinta constituye, para muchos, el quiebre central en la historia de América Latina, desde un modelo de desarrollo basado en exportaciones y ventajas comparativas, hacia la sustitución de importaciones, la industrialización y la intervención estatal. No sería aventurado afirmar que es el período de nuestra historia que despierta mayor interés entre economistas e historiadores. En Colombia la crisis constituyó un verdadero quiebre, y especialmente en el proceso de industrialización. Las tasas de crecimiento industrial durante los treinta y los cuarenta fueron las mayores registradas en el siglo, y las mayores de América Latina en ese período; podría incluso afirmarse que el despegue de la industria moderna en el país comenzó en 1930. La expansión de la economía y principalmente el proceso de industrialización dieron origen a transformaciones políticas y sociales.

2.4.1. Antecedentes

En Colombia, la moderna industria desarrolló y configuró sus bases a comienzos del siglo XX. Grandes empresas de textiles, bebidas, tabaco, fósforos, dulces y galletas, cemento y vidrio operaban ya en 1916. Entre estas figuraban: Coltejer, Bavaria, Postobón, Noel, la Compañía Industrial Unida de Cigarrillos

(posteriormente Coltabaco), la Garantía y Cementos Samper, que mantienen su importancia actualmente.

Hacia 1890 las empresas de textiles eran diminutas, aunque numerosas, y operaban con telares de mano. La situación de las cervecerías era similar. Por otra parte, los intentos para establecer grandes empresas, con anterioridad a 1890, habían sido pocos y fallidos. Tal fue el caso de las ferreterías de Pacho, de la Pradera y de Samacá. La moderna industria despegó a comienzos del pasado siglo, aunque su periodo de gestación se proyecte algunos años hacia atrás. Esta gestación no fue ajena al replanteamiento de la política económica que se efectuó en 1880 y los años siguientes como consecuencia inmediata, en gran medida, de la crisis del tabaco y de la quina, en un momento en que el café no alcanzaba a sustituir estos productos. En 1901 se ordenó doblar los impuestos de importación, los cuales fueron aumentados nuevamente un 50% en 1902. La ley 63 de 1903 recogió estos aumentos sucesivos, protegiendo de manera especial los textiles y los bienes de consumo, favoreciendo las importaciones de materias primas y bienes de capital.

2.4.2. Consolidación de la industria nacional (1909-1922)

La Primera Guerra Mundial (1914-1918), con sus lógicas secuelas sobre los precios y la oferta mundial, constituyó una nueva coyuntura favorable para la apropiación de una fracción creciente del mercado interno por parte de la industria nacional. Incluso se llegó a pensar en competir con el mercado externo. A esta coyuntura se sumaba el reciente éxito obtenido por el café en el mercado mundial. Las exportaciones de café pasaron de cerca de 100.000 sacos en 1880 a cerca de 500.000 en 1898, a 600.000 en 1909, al millón en 1915, a los dos millones en 1921 y casi 3 millones en 1929.

En 1916 se presentó al Congreso un proyecto de ley que multiplicaba el gravamen de las hilazas entre 5 y 8 veces, cuya aprobación hubiera implicado el cierre de las

fábricas de tejidos. El proyecto fue rechazado, aunque se aprobó un moderado aumento al arancel de las hilazas, cuyo objetivo era estimular el consumo de materias primas nacionales sin que ello pusiera en peligro el desarrollo de la industria doméstica³.

Para 1920, cuando se aprobó una nueva alza del arancel para las hilazas, las fábricas de textiles se habían equipado para hilar, lo cual constituyó un importante paso en el proceso de consolidación de la nueva industria.

2.4.3. Desarrollo de la infraestructura (1923-1929)

El rápido desarrollo de la infraestructura que tomó lugar a partir de 1923 resultó crucial para la ampliación e integración del mercado interno. Entre 1922 y 1926 la longitud de las líneas férreas aumentó en un 50%, y entre 1922 y 1930, en 80%, y algo semejante ocurría con la red de carreteras. En esto jugaron un papel importante los recursos provenientes del sector externo y la indemnización por el Canal de Panamá; se ha estimado que los ingresos por estos dos últimos conceptos, entre 1923 y 1928, fueron aproximadamente equivalentes al presupuesto nacional entre los años de 1925 y 1928. Un hecho crucial para el futuro de la industria fue la reforma financiera y monetaria de 1923, instituida en parte como consecuencia de las recomendaciones de la misión Kemmerer. La homogeneización, flexibilidad y orden del medio circulante que permitió la fundación del Banco de la República facilitó las transacciones, estimuló el comercio, el mercado de capitales y el desarrollo de las operaciones bancarias; en 1925 se reorganizó y amplió el sistema bancario privado y en 1928 se fundó la Bolsa de Bogotá.

³ NUMPAQUE, C. y RODRÍGUEZ L. Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia, 1950 – 1994.

2.4.4. Depresión mundial de los años 30 (1930-1938)

Entre 1928 y 1933 el valor de las exportaciones de café y de las exportaciones totales se redujo a menos de la mitad. El crédito del Banco de la República y el total de los medios de pago en circulación se redujeron casi a la mitad. La enorme reducción en la capacidad para importar brindó una nueva y notable fracción del mercado interno a la industria, lo cual vino a ser reforzado por las leyes 99 y 119 de 1931. La primera estableció el control de cambios y la última confirió al gobierno las facultades para prohibir la importación de diversos productos, imponer un arancel para todos los productos agrícolas y elevar el de todos los producidos internamente. El desarrollo de la industria bajo estas condiciones fue tan espectacular, que inclusive se ha llegado a sostener, quizá con algo de exageración, que fue durante este periodo que ocurrió el verdadero nacimiento de la industria en Colombia.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) produjo una reducción de las importaciones. En particular, entre 1939 y 1942 su valor total disminuyó aproximadamente en 80%. A diferencia de la crisis de los años treinta, el fenómeno no fue producido por un colapso de las exportaciones, sino debido a las restricciones comerciales de los países en guerra, a la escasez de sus productos ocasionada por el empleo de sus recursos en la producción bélica, a las dificultades de transporte y, en general, al trauma comercial y financiero del momento.

La reforma constitucional de 1936 determinó que *"el Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho"*⁴. Fue dentro de este contexto que, por iniciativa del ministro Lleras Restrepo, se formuló en 1940 el Plan de Fomento. Este consideraba lo referente a la agricultura, la ganadería y la

⁴ ARANGO L., G. (2000). Estructura económica colombiana. Página 53.

industria manufacturera. Con relación a esta última se destacaba como objetivo la producción y abaratamiento de materias básicas para el desarrollo industrial. El eje del plan lo constituyó la creación del Instituto de Fomento Industrial (IFI), facilidades de crédito, exenciones de impuestos entre otros. Las primeras industrias de rayón, ácido sulfúrico, manufacturas de aluminio, curtientes, ácido clorhídrico, hilazas de lana, asbesto-cemento, llantas y productos farmacéuticos se montaron, así, durante este periodo, que vio crecer la industria a una tasa anual media de 6% aproximadamente. Durante el periodo entre 1950 y 1955 fue cuando se iniciaron en el país rubros tan importantes como el de cartón, y el de los álcalis sódicos, que fueron las primeras bases de las industrias de papel y química básica. En este periodo se formaron la Siderúrgica de Paz del Río, ECOPETROL, fábricas de cementos, pinturas, lápices, papel, artículos eléctricos y otros productos intermedios. En 1955 la industria manufacturera contribuía ya con un 15.6% del producto interno bruto, lo cual la convertía en el tercer sector más importante entre los catorce que componían el conjunto económico, siendo superada únicamente por la agricultura y el comercio. Sin embargo, la demanda de la mano de obra incrementó, a partir de los años 40, la migración de las ciudades, al mismo tiempo que se intensificaron los conflictos sociales tanto en el campo (agitación campesina) como en la ciudad (movimiento obrero, que dio origen al establecimiento de una reforma laboral).

2.4.5. Políticas macroeconómicas

En el período comprendido entre 1935 y 1945 se solidificaron muchos de los procesos iniciados a finales de los años veinte y comienzos de la década del treinta. En la esfera política, el fin de la hegemonía conservadora dio paso a los gobiernos liberales, los cuales pretendieron introducir cambios sociales mediante las reformas laboral y agraria, y la vincularon a las instituciones de los movimientos obreros y campesinos, considerados como problema de orden público, con anterioridad a 1930.

Desde una perspectiva macroeconómica, el período se puede dividir en dos partes:

Por un lado, entre 1935 y 1939 existió una relativa prosperidad, a pesar de las limitaciones al comercio exterior. En esta época, el país se vio obligado a equilibrar su balanza comercial, puesto que el mercado internacional de capitales estuvo cerrado y era imposible financiar con créditos externos un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para contribuir a generar el equilibrio del sector externo se creó, desde 1931, la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones como dependencia adscrita al Banco de la República. La estrategia adoptada por la nueva entidad se enmarcó dentro de las políticas de retaliación, típicas de los años treinta; se colocaron barreras a los artículos provenientes de los países que restringieran el comercio con Colombia, así como a aquellas mercancías que vinieran de las naciones con las cuales la balanza comercial fuera deficitaria. Esta política condujo al superávit del sector externo entre 1935 y 1939.

De otro lado, y al mismo tiempo, se produjo un saneamiento de las finanzas públicas, gracias a los esfuerzos realizados en la primera administración de López Pumarejo, para aumentar los ingresos del Gobierno central, a través de medidas como el impuesto a la renta.

De esta manera, en ausencia de una brecha interna entre ahorro e inversión, se puede decir que en este período existió un equilibrio macroeconómico, puesto que el superávit del sector externo estuvo acompañado por una balanza fiscal positiva. Este fenómeno estuvo acompañado de un moderado ritmo de crecimiento de los precios y de los medios de pago.

A partir de 1940 se inició una nueva etapa con la proximidad de la finalización de la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos se apropió del mercado anteriormente atendido por los países europeos, evitando así una caída drástica en las importaciones. Sin embargo, con el ataque japonés a Pearl Harbor, la

economía se enfrentó a un "shock " de oferta. Entre 1942 y 1944 las importaciones alcanzaron niveles bastante bajos y se generó un doble efecto: por un lado, disminuyó el ritmo de la actividad económica, debido al desaprovechamiento de materias primas y capital y, por otro, se creó una presión inflacionaria ocasionada por la acumulación de reservas internacionales.

El período comprendido entre 1940 y 1944 también se caracterizó por el enorme déficit fiscal. No obstante, al contrario de lo que se ha creído hasta el presente, la principal causa del comportamiento de las finanzas públicas no fue la disminución de la renta de aduanas. A partir de los dos últimos años de la administración de Eduardo Santos se adoptó una política keynesiana que aumentó los gastos del Gobierno Central; dados el enorme superávit del sector externo y el cuantioso déficit fiscal durante el período comprendido entre 1940 y 1944, el ajuste macroeconómico se dio, muy probablemente, a través de una caída de la inversión, generada por la disminución de las importaciones y por un aumento en el ahorro. En efecto, mediante la suscripción obligatoria de bonos de deuda pública, el sector privado, al restringir su gasto, colaboró en el ajuste.

En este segundo período, el Banco de la República se acomodó a la nueva estrategia fiscal y a los acontecimientos del sector externo. La ley facultó al Emisor para otorgarle al Gobierno un crédito a largo plazo por \$17.500.000 en 1940, y posteriormente liberó el presupuesto de las cargas contraídas a raíz de los adelantos de las salinas y del préstamo otorgado en 1940. Adicionalmente, el decreto 1361 de 1942 le abrió un nuevo cupo de crédito al Gobierno, en el Banco de la República, equivalente al 40% del capital y de la reserva legal de dicha institución, con el propósito de que se usara en las necesidades de tesorería del presupuesto ordinario. En el campo cambiario, la Oficina de Control de Cambios y Exportaciones empezó a relajar las restricciones a partir del primer semestre de 1942, pues debido a la entrada de los Estados Unidos a la guerra, habían disminuido las importaciones.

2.5. MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y MODELO EXPORTADOR

La segunda mitad de los años cincuenta y todo el decenio de los sesenta se caracterizaron por constituir un homogéneo periodo de dificultades cambiarias, donde para mantener la tasa de crecimiento de la industria y el ritmo que ésta imponía sobre las importaciones de bienes de capital e intermedios hubo que recurrir, entonces, a un creciente endeudamiento externo. En contraste con las primeras fases de la industrialización, la inversión directa extranjera jugó un papel crucial, como se evidencia en el hecho de que más del 90% del capital invertido en los sectores de químicos no industriales y caucho fueron capitales extranjeros.

2.5.1. Modelo de sustitución de importaciones

El proceso de industrialización colombiano y los patrones de acumulación sobre los cuales ha descansado transcurren de un modo más o menos similar al del resto de los países de América Latina. Pueden distinguirse en este proceso dos etapas: una sustitutiva de importaciones, que si bien se inicia desde los años treinta, adquiere su configuración precisa en la década del cincuenta y mantendrá su carácter estrictamente sustitutivo hasta 1967. La otra, prolongando la etapa anterior, inicia su curso al amparo del estatuto cambiario de 1967 y de la Reforma Constitucional de 1968, adquiriendo su cabal realización merced a la favorable coyuntura mundial de comienzos de la década del setenta. En esta etapa, la industria colombiana, sin abandonar, como veremos luego, su carácter sustitutivo, apoyará su expansión fundamentalmente sobre la exportación de manufacturas, lo que le permitiría modificar, al menos en parte, las condiciones de acumulación desarrolladas desde los años cincuenta. Cada una de estas etapas verá aparecer contradicciones específicas en ocasiones superables -o cuando menos atenuables- por la política económica, pero casi siempre persistentes, y es justamente la persistencia de estas contradicciones lo que determinará el marco general de la intervención estatal en la economía⁵.

⁵ ESCOBAR, A. & SANTAMARÍA, M. Reflexiones sobre crecimiento y bienestar en Colombia.

2.5.1.1. Características del modelo

La etapa propiamente sustitutiva, definida por una rápida modificación en la composición de la oferta interna industrial, desarrollará, hasta más o menos 1958, la sustitución de bienes de consumo corriente y, en alguna medida, la de bienes de consumo durable, para iniciar, a partir de allí, la sustitución de bienes intermedios y de capital, dentro de los límites impuestos por la amplitud y composición del mercado interno.

- La sustitución de importaciones de bienes de consumo corriente logró profundizarse, apoyándose inicialmente sobre un mercado interno del cual se aprovechaba tanto la demanda establecida y anteriormente cubierta por las manufacturas extranjeras, como la resultante de la notable expansión del consumo interno durante los años de la segunda posguerra. Esta expansión, a su vez, estuvo asociada al crecimiento del empleo en la industria manufacturera y al aumento del volumen total de remuneraciones, pese al descenso de los salarios reales. Por otra parte, la ampliación del mercado iba acompañada de un cambio en la composición del consumo global que, al tiempo que reflejaba los efectos del proceso de urbanización sobre la estructura de la demanda interna, se traducía en un aumento de la importancia relativa de la demanda por alimentos elaborados, de la de productos manufacturados no alimenticios y de la de servicios, logradas a través de una reducción en la proporción de gastos en alimentos de origen agrícola, aunque no de su volumen absoluto.
- La sustitución de bienes intermedios y de capital, por el contrario, se verá rápidamente limitada por las dimensiones del mercado interno para bienes finales. Una vez saturado el mercado de bienes de consumo corriente, hacia 1958, la dinámica de la expansión industrial y, por supuesto, la de la expansión del mercado comenzó a depender de la ampliación de los

sectores de bienes intermedios y de capital a través del consumo productivo que ella implicaba. Sin embargo, la ampliación del mercado por este camino ocurría de una manera mucho más lenta que antes, toda vez que la base industrial de bienes de consumo final, que determinaba la amplitud de la sustitución de bienes intermedios y de capital, estaba a su vez limitada por el agotamiento del mercado para sus propios bienes. Es entonces cuando se empieza a hablar de las tendencias al estancamiento y del agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones.

- Si en el plano interno las posibilidades de expansión y la configuración intrasectorial de la base industrial estaban determinadas por la evolución y características del mercado interno, también estaban determinadas, desde el plano externo, por las fluctuaciones de la capacidad para importar. En efecto, la industrialización sustitutiva crea un tipo de vinculación de la economía interna con el mercado mundial de un carácter totalmente distinto al vigente en la segunda mitad del siglo XIX y los primeros treinta años del siglo XX. También en este último período, la suerte de la economía está ligada al sector de exportación, pero aquí las fluctuaciones del sector externo actúan sobre la esfera de bienes de consumo ampliando las posibilidades de importación. A partir de la industrialización sustitutiva, tales fluctuaciones recaerían, no sobre la esfera del consumo, sino sobre la esfera de las inversiones en los sectores de bienes intermedios y de capital, a través de la capacidad para importar. De hecho, en la medida en que la reproducción ampliada del capital pasa a depender, por un lado, de los niveles internos de acumulación y, por otro, de la posibilidad efectiva de convertir las ganancias en bienes de capital importados, la disponibilidad de divisas no determina en términos absolutos los volúmenes de acumulación, pero decide en todo caso sobre las expansiones o contracciones de la reproducción. Es fácilmente constatable cómo, durante todo el período de industrialización sustitutiva, los auges o recesos de la actividad industrial a

corto plazo estuvieron marcados por las fluctuaciones del precio externo del café.

2.5.1.2. **Consecuencia para la economía colombiana**

El curso de la industrialización colombiana durante la etapa propiamente sustitutiva estuvo determinado tanto por la composición y ritmo de la expansión del mercado como por las fluctuaciones del sector externo, en cuanto la economía colombiana estaba sometida a la importación de bienes de capital, pasando así la producción a depender directamente de la disponibilidad de divisas.

“A su vez, esta doble determinación impuesta sobre el aparato productivo conferiría a la economía colombiana un elevado grado de monopolización. En efecto, las restricciones del mercado llevaron tempranamente al sector industrial a una diversificación horizontal demasiado extensa que respondía, por supuesto, a la fragmentación del mercado”⁶. Simultáneamente, la incorporación de tecnología por parte de las unidades productivas, creadas para sustituir la oferta externa, se caracterizaba por un alto grado de mecanización respecto a la oferta interna de factores productivos, lo cual se traducía en el montaje de escalas de planta, superiores a la capacidad de absorción de productos por el mercado. Al mismo tiempo, la adopción de estas escalas, por el mayor potencial productivo respecto a las demás preexistentes, les permitiría conformar elevadas barreras de entrada tanto por el inferior nivel de costos de las empresas establecidas con tecnología moderna, como por el tamaño del mercado que convertía las escalas de planta en la principal barrera. A ello debe sumarse la escasez de divisas con relación a los fondos internos de acumulación (lo que conduciría a un racionamiento de las mismas mediante el cual se tendía a no asignar cupos de importación para la ampliación de la capacidad productiva de la industria cuando en ella se presentase capacidad subutilizada), escasez que determinaba que el acceso a ellas se convirtiera en un requisito de penetración al aparato productivo.

⁶ ESCOBAR, A. & SANTA MARÍA, M. Reflexiones sobre crecimiento y bienestar en Colombia.

Este proceso de monopolización se acentúa notoriamente a partir de la sustitución de bienes intermedios y de capital, ya que como es obvio, la adopción de tecnología en estos sectores se iniciaba en el punto más alto de la curva de progreso tecnológico, al tiempo que la productividad era mucho mayor en las empresas que acusaban mayores tamaños. Por otra parte, las características más visibles de este proceso de monopolización son el alto grado de estabilidad de las estructuras monopolísticas (se estima que entre 1962 y 1968 la concentración aumentó en un 43.5% de las industrias, en el 17.5% de ellas disminuyó y en el 13% el grado de concentración permaneció constante) y un aumento del grado de concentración a partir del aumento de tamaño de las plantas, más que a través de la aglomeración alrededor de un tamaño determinado. Ello es así porque al pasar el proceso sustitutivo a la producción de bienes más complejos no es posible, por consideraciones puramente tecnológicas, conformar tamaños pequeños (por ejemplo en la refinación de petróleo)⁷.

Existe entonces un tamaño mínimo posible, y el volumen del mercado determina el número de establecimientos que han de operar en la industria. Desde esta perspectiva, la monopolización y concentración industriales son técnicamente inevitables.

Sin duda, la característica más notable del desarrollo industrial durante esta etapa es la manera como se desenvuelven las condiciones de absorción de mano de obra. La cuestión del empleo, en efecto, no sólo será reveladora del carácter de la acumulación nacional, sino que estará presente como el hecho social más relevante y al que se vinculan, de una u otra forma, la mayoría de los debates sobre la economía colombiana durante la década del sesenta. A mediados de esta década, el informe PREALC apuntaba lo que parecía ser la principal contradicción de la industria colombiana:

⁷ OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. Historia económica de Colombia. Fedesarrollo, Siglo XXI Editores, Bogotá.

La tendencia es que el sector moderno tiende a ampliar su participación en la industria colombiana en base a las grandes industrias que se están modernizando rápidamente. Este proceso ofrecería, hacia el futuro, un alza sostenida de la productividad; sin embargo, si se mantiene la restricción de un mercado de demanda restringida (sic), este proceso resultará en una decreciente absorción de mano de obra o bien en una pérdida de productividad potencial, debido a la incapacidad de absorción del mercado de manufacturas. Ambas cosas fueron, más o menos, las que ocurrieron. Entre 1953 y 1958, la tasa de crecimiento anual del empleo fabril fue de 3.5%, manteniéndose la misma tasa en promedio para el período 1958-1963. En el quinquenio siguiente, se había reducido a sólo 1.5%, como consecuencia de la pérdida de dinamismo en la producción de bienes de consumo corriente, sector en el cual la tasa de absorción de empleo pasó del 2% entre 1958 y 1963 a sólo 0.8% entre 1963 y 1968. Como consecuencia refleja, se vería descender también la absorción en los sectores de bienes intermedios y de capital⁸.

Esta pérdida de dinamismo en la generación de empleo era tanto más grave cuanto que la población económicamente activa registraba un elevado crecimiento al tiempo que se acentuaba la descomposición campesina.

2.5.2. Modelo exportador

La creciente incapacidad de absorción de fuerza de trabajo por parte del sector industrial, en el cual, al menos teóricamente, descansaba esta responsabilidad, empezó a reflejarse en un aumento de desempleo abierto y del subempleo desde comienzos de la década del sesenta. La tasa de desempleo abierto aumentó de 1.2% en 1951 a 4.9% en 1964 según la información censal y en las cuatro ciudades más grandes se estimaba en 10% en 1963, 10.5% en 1966 y 13% en 1967. El subempleo se sitúa, según el censo de 1964, en 18.8% para el sector primario, el 17.55% para el sector secundario y el 17.18% en el sector terciario.

⁸ GRACIA, O. Y P. URDINOLA. Una mirada al mercado laboral colombiano. Boletín de Divulgación Económica No. 2, UMACRO – DNP. Bogotá D.C”

Sin duda, la incapacidad de absorción de mano de obra y su resultado, el desempleo creciente, no eran más que el reflejo de la manera como se conformaba el proceso interno de acumulación de capital.

2.5.2.1 Características del modelo exportador

En la medida en que el crecimiento industrial avanzaba sobre una elevada concentración se planteaba un primer efecto sobre las tasas de absorción de empleo. El crecimiento de la producción recaía sustancialmente en las empresas grandes (no obstante la subutilización de capacidad), cuya capacidad de absorción era menor, al tiempo que aquellas empresas pequeñas, más intensivas en mano de obra, apenas si participaban en el incremento de producción. Si bien el mayor volumen de empleo absoluto descansaba sobre la gran empresa, ésta tenía un bajo aumento de empleo mientras que en la pequeña, la absorción era alta, pero la participación en el volumen absoluto de empleo generado era demasiado baja como para que sus efectos se reflejaran sustancialmente en las tasas totales de absorción.

- Desempleo. Por otra parte, los coeficientes del empleo por tamaño de las firmas se caracterizan por ser crecientes a medida que aumenta el tamaño, lo cual significa que los efectos de la expansión productiva sobre el empleo eran contrarrestados por los aumentos de productividad inherentes al aumento del tamaño de las empresas. A su vez, los incrementos de productividad eran incompatibles con el crecimiento del empleo, esto se presentaba porque el crecimiento de la demanda efectiva era menor que el crecimiento de la productividad, por lo que la absorción tecnológica se resolvía con un decrecimiento en el coeficiente de empleo. Dicho de otra manera, dadas las limitaciones del mercado, la acumulación se resolvía toda en progreso técnico, en el que se incorporaban desde el comienzo los avances tecnológicos elaborados para mercados de dimensiones superiores, y casi nada en absorción de empleo. Así, pues, el desempleo

creciente no era más que el resultado de la concentración y de las condiciones de absorción del progreso técnico (subrayemos: no del progreso técnico en sí mismo), frente a un mercado limitado. De este modo, la forma que asumía el proceso de acumulación interna, y el cual teóricamente debía convertirse en un factor de expansión de empleo, se veía ampliamente contrarrestado por el efecto de contracción que acompaña a la absorción de tecnología.

- El agro. Si bien el desempleo aparecía como la contradicción más preocupante de la economía nacional durante la década del sesenta, aparecía acompañándolo, en parte como su reverso dramático, el segundo gran problema nacional de la década: el problema agrario. Durante los primeros años de la década del cincuenta, la agricultura se había opuesto al desarrollo industrial en cuanto la insuficiencia en la oferta de materias primas para la industria y la de bienes de consumo para los trabajadores urbanos hacía que hubiese que desviar recursos hacia la importación de unas y otras, disminuyendo así la disponibilidad de divisas, elevando los costos y de paso, amenazando las ganancias industriales a través de las presiones inflacionarias y, por tanto, salariales, inherentes a una insuficiencia en la oferta interna de bienes de consumo de origen agrícola; para fines de esta década, el problema había cambiado sustancialmente de sentido. La agricultura comercial acusó un notable desarrollo durante la década del cincuenta, vinculando las áreas planas al cultivo en forma mecanizada y desplazando de ellas la ganadería extensiva, lo que, si bien reducía las necesidades de importación de bienes agrícolas, planteaba nuevos problemas. De una parte, el avance de las explotaciones capitalistas en el campo precipitaba la formación de vastos contingentes de mano de obra que no era absorbida por la industria al mismo ritmo de su expulsión del campo, y de otra, se empezaba a presenciar un creciente distanciamiento entre la agricultura comercial y la agricultura tradicional, distanciamiento que al tiempo que convertía en anacrónica la antigua

relación latifundio-minifundio, -perspectiva bajo la cual se miró el problema agrario en las tres décadas anteriores- se reflejaba no sólo en el desarrollo técnico de la agricultura productora de materias primas, sino en un reforzamiento de las características de la agricultura tradicional, tras la cual se empezaba a ocultar la descomposición campesina en la forma de subempleo. Desde luego, el problema agrario asumía muchas características, pero al buscar las causas del crecimiento del desempleo, la burguesía descubría de golpe la relación entre éste y el desarrollo agrícola. De hecho, la incapacidad de la industria para absorber productivamente la fuerza de trabajo desplazada del campo se escondía tras la visión del problema agrario, el cual, al menos desde el punto de vista de la burguesía, no era definido ya por la presencia del latifundio o por los efectos económicos de la concentración de la propiedad territorial, sino, más bien, por la presencia de una agricultura que por su rápido desarrollo conllevaba la imposibilidad de retener la fuerza de trabajo en el campo, acelerando con ello el desempleo urbano. Así, en vez de ver el desempleo como la incapacidad del capitalismo para absorber la descomposición campesina, se prefirió ver en ésta, y en la agricultura que la provocaba, la causa del desempleo y, por supuesto, hacia ella debía apuntar la solución.

- Reforma agraria: Lo que, en efecto, preocupaba a la burguesía de los años sesenta no era tanto el desarrollo agrícola en cuanto tal, sino el desempleo urbano. Lleras Restrepo, gestor a nombre del partido liberal de la Reforma Agraria a comienzos de la década del sesenta, planteaba claramente los términos del problema: "*En nuestro concepto -señalaba- lo que verosímilmente presenciara el país en los próximos años no va a ser una demanda urbana de brazos para industrias y servicios útiles superior a la oferta sino, por el contrario, un exceso de esta última sobremanera difícil de absorber*"⁹. En tales condiciones, lo que tiende a vincular a la tierra la

⁹ FLORES, LUIS B. Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas. Cuadernos de Economía No. 34. Universidad Nacional de Colombia.

población campesina puede considerarse como social y económicamente útil, aun en el caso de que en algunos sectores rurales tuviera que prolongarse una economía de simple subsistencia. La reforma agraria se convertía, pues, para la burguesía, no en una alternativa de resolver lo que la agricultura en el terreno económico tenía de problemático, sino más bien en una alternativa política de resolver, disimulándolos, los efectos que el desarrollo capitalista tanto de la industria como de la agricultura traían consigo. Las preocupaciones de la burguesía sobre el desarrollo de la economía colombiana girarían, hasta 1967, en torno a estas dos grandes cuestiones: el desempleo y las condiciones de la descomposición campesina, a los cuales debe añadirse, en un plano de igual significación, la preocupación por los movimientos del comercio exterior y los aspectos inherentes a las limitaciones en la disponibilidad de divisas. Puede decirse que, en lo fundamental, la estrategia general de la política económica, en cuanto expresó el orden de los asuntos que se consideran relevantes, se desenvolverá sobre el terreno propuesto por estos tres grandes problemas. La evolución de los diagnósticos contenidos en los informes de las diferentes misiones internacionales y en los planes de desarrollo dan cuenta -prescindiendo de la exactitud de los mismos diagnósticos en cuanto localicen o no el verdadero orden causal de los problemas- del modo como la burguesía identifica las limitaciones centrales de la economía, de la manera como se impone una interpretación de las relaciones existentes entre los fenómenos más relevantes.

2.5.2.2 Consecuencias

La década de los años 60 se cerró con el desempleo como la cuestión más relevante. Los otros dos limitantes, las deficiencias en la demanda interna y el comportamiento del sector externo, aparecen en los diagnósticos de uno u otro modo vinculados, o bien con el problema agrario o bien con el del empleo. El primero, la demanda interna, aparecería bajo diferentes niveles de significación y

de orden causal, en ocasiones proponiéndose como resultado de la concentración del ingreso o de la propiedad y, a veces, como consecuencia de una viciosa propagación de los frutos del progreso técnico. En cuanto al comportamiento del sector externo o, lo que es lo mismo, la escasez de divisas, no había debate posible, pues su solución se determinaba según las posibilidades de corto plazo y se prefirió manejarlo así, como un recurrente problema de coyuntura. Otros aspectos importantes en este periodo, fueron:

- **Política económica**

La política económica tomaba otro curso, a menudo contradictorio con el que señalaban los planes de desarrollo. Ello era así, porque las posibilidades de intervención del Estado, si bien crecientemente ampliadas desde 1950, no llegaban a las grandes transformaciones del aparato productivo sino al manejo de variables a lo más sectoriales, a menudo incoherentes, pero que expresaban a su modo los bruscos virajes de las correlaciones políticas que se movían en torno al Estado. Por supuesto, estas posibilidades limitadas de intervención ponían de manifiesto la debilidad del Estado con relación al orden económico, pero mucho más que eso, mostraban la ausencia de una perspectiva de clase coherente con relación al aparato económico. Podrían distinguirse dos niveles de la política económica:

Una política de largo plazo: dirigida a estimular la acumulación de capital o a compensar las deficiencias de ésta en el aparato productivo. En este nivel, la política se situaba preferentemente en el plano agrario y en el monetario y crediticio conjuntamente con algunos aspectos del sector externo.

La política de corto plazo: situada especialmente alrededor del sector externo, tendía a producir la estabilización bien fuera corrigiendo, dentro de ciertos límites, los virajes del comercio exterior, fundamentalmente las recurrentes fluctuaciones de la balanza de pagos, o efectuando eventuales ajustes en la producción de algunos sectores.

- **Propiedad territorial**

Desde las recomendaciones del informe Currie, el empleo de las armas fiscales se dirigía a inducir aumentos de productividad en las explotaciones agrícolas. Esta propuesta consistía en un gravamen a las tierras que no estuvieran adecuadamente explotadas, a través de un impuesto predial cuya tasa iría aumentando a medida que los rendimientos de las tierras fértiles fuesen menores. Aunque benigna, la propuesta fue recibida con escepticismo por las obvias dificultades de evaluar la tierra. El gobierno de Rojas Pinilla decretó, en septiembre de 1953, que se incrementara automáticamente el valor de las tierras con arreglo a un coeficiente igual al del aumento del costo de la vida registrado desde el último avalúo de la tierra. El decreto, más bien divertido, fue contrarrestado a principios de 1954, cuando se dispuso que, a partir de entonces, el avalúo de las tierras rurales se haría por declaración del propietario ante las juntas municipales de catastro, bajo la amenaza, para reprimir la subvaluación, de que el valor declarado se tomaría como base de indemnización por parte del Estado en caso de que las tierras fueran expropiadas, posibilidad que nadie tomaba en serio.

La medida, por supuesto, no produjo ningún efecto; pero la crisis del comercio exterior, iniciada en 1954, mostraba que la industria no podía seguir sometida a las importaciones de alimentos y materias primas. Esto condujo al gobierno de la junta militar que sucedió a Rojas Pinilla a renovar los esfuerzos a fin de fomentar el cultivo de tierras incultas: se obligaba a los propietarios a incluir en su renta gravable un ingreso teórico procedente de sus tierras, después de una clasificación de las mismas según las características físicas de los suelos. Al mismo tiempo, se incentivaba a los terratenientes que realizaran obras de riego y avenamiento, mediante estímulos fiscales de carácter financiero y crediticio.

En los comienzos del Frente Nacional, se hizo una última tentativa para emplear las armas fiscales, se hacían más rigurosos los requisitos del cultivo de tierras; sin embargo, ya para entonces las condiciones económicas y políticas empezaban a cambiar, urgiendo las reformas, tal como lo veía el presidente Lleras Camargo al advertir las alternativas de la política agraria: "*o la distribución a mano fuerte de la riqueza territorial, con la natural violencia que ello provoca, o la paciente continuada e inflexible acción estatal por medio de impuestos que van convirtiendo la tierra en un instrumento de producción cuya tenencia se justifica económicamente por la renta que produce. En esa alternativa, los colombianos no deberían vacilar y estoy seguro de que no vacilarán*"¹⁰. Quizás lo que el presidente no entendía era que si bien el problema continuaba vigente, los términos en que él lo plantaba eran falsos: además de la utilización de la tierra, asunto solucionable por la vía fiscal, estaban otros, como la precipitación del desempleo urbano y la agudización de los conflictos sociales en el campo, que exigían, como contrapartida, concesiones de clase y, por tanto, soluciones ya no fiscales sino políticas.

La ley 135 de reforma agraria, que pretendía encaminar el desarrollo agrícola por la vía de la mediana propiedad, aspiraba no sólo a amortiguar los riesgos políticos vigentes, sino a resolver en el plano económico las limitaciones del desarrollo capitalista. En opinión de Lleras Restrepo, el proceso de industrialización se veía amenazado por la estrechez del mercado interior de manufacturas, la cual, a su vez, provenía fundamentalmente de los bajos ingresos campesinos. La distribución de la propiedad debía pues resolver la concentración de los ingresos, ampliando con ello el mercado de manufacturas. Por otra parte, la reforma agraria debía compensar los efectos de la penetración del capital al campo, frenando el proceso migratorio mediante la creación de empleos en las áreas rurales. La alternativa que Lleras Restrepo planteó para el desarrollo de la agricultura la resume él mismo así:

¹⁰ HARTIYN JONATHAN. La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia

No me seduce la perspectiva del gran capitalismo agrario, necesario sin duda en ciertas ramas, pero cuya generalización engendraría un estado social de características insostenibles... más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios. En un país de grandes empresas agrícolas explotadas por medio de asalariados, la oposición de intereses entre el trabajador y el propietario tiende a volverse cada vez más aguda¹¹.

- **Medidas monetarias**

Desde 1950, la política monetaria colombiana abandonó los tradicionales papeles de controlar la expansión primaria de dinero, de manejar las reservas internacionales y de mantener la estabilidad de precios, para convertirse, aun a costa del desbordamiento de los medios de pago, en el principal instrumento de manejo financiero de la economía. En efecto, desde entonces se otorgaron al banco emisor amplias facultades para realizar una política de crédito y de cambios encaminada a estimular condiciones propicias al desarrollo ordenado de la economía, según reza el decreto de modificación de funciones del Banco de la República en 1951. A partir de este papel, definido en el decreto 756 de 1951, el banco emisor se encargaría de la regulación de los cupos de crédito al sistema bancario, del manejo discrecional de los encajes sin esperar los trámites legislativos, de disponer de tasas de interés del sistema bancario para aquellas obligaciones que pudieran ser descontadas en el banco emisor y de la ampliación de los cupos de crédito del gobierno, y además del manejo de las emisiones monetarias.

El manejo financiero de la economía quedaría pues centralizado institucionalmente en el Banco de la República. Esta centralización permitiría, en primer término, acentuar la orientación de los créditos hacia el financiamiento de mediano y largo plazo. La ley 26 de 1959 establece la obligación, para los bancos oficiales, de destinar el 15% de los depósitos a la vista y a término al fomento del sector

¹¹ SILVA LUJAN, GABRIEL. LLERAS CAMARGO Y VALENCIA: Entre reformismo y represión.

agropecuario, y en 1963 se establece el encaje legal reducido para aquellos bancos que exhibieran un 30% de su cartera en créditos de fomento. Del mismo modo, se estableció para el sistema bancario un régimen de inversiones forzosas en bonos y otras obligaciones en la Caja Agraria, el Fondo Financiero Agrario, en cédulas del Banco Central Hipotecario y en acciones del Banco de la República.

Del mismo modo que el manejo de los encajes, encaminados a dirigir los créditos de fomento y no al control monetario, la política de redescuentos del banco emisor se encaminó al mismo propósito; las concesiones de cupos y tasas de redescuentos se fijaban con el criterio de facilitar los recursos del crédito para determinadas actividades. Comoquiera que las tasas de redescuentos fueron siempre inferiores a las tasas de interés, el sistema bancario obtenía una ganancia por el hecho de hacer una operación contable, lo cual conducía a utilizar casi permanentemente la totalidad del cupo de redescuentos, ya que éste no era utilizado como un recurso transitorio para cubrir bajas temporales con los depósitos, sino como un recurso permanente para aumentar las ganancias sobre el capital invertido en la actividad bancaria.

Indudablemente, esta orientación de la política monetaria venía a compensar la inexistencia, o cuando menos, la debilidad del mercado de capitales, financiando la formación de capital, no con base en el ahorro privado, sino con base a los depósitos a la vista, y a la expansión de los medios de pago. Ello dio como resultado, en el plano de las operaciones del capital financiero, no sólo una alta concentración del crédito, fenómeno visible sobre todo en el sector agrícola, sino la aparición y rápido fortalecimiento de intermediarios financieros especializados en el crédito a mediano y a largo plazo, tanto para el sector agropecuario como para el industrial, al tiempo que se reducían los recursos de crédito de corto plazo obligando sobre todo a la pequeña industria a recurrir al mercado extrabancario para financiar el capital de trabajo. Además de estimular por la vía del crédito la formación de capital (especialmente en el sector agropecuario), la política monetaria se encargaría de estimular las condiciones de acumulación por la vía

inflacionaria promovida por la expansión de los medios de pago inherentes al mismo carácter de la política monetaria.

- **Inflación**

La inflación, en efecto, si bien no fue, al menos hasta 1970, demasiado severa, si se la compara con la de otros países de América Latina (sólo durante tres años, del período 1950-1970, superó el 20% manteniéndose durante los restantes entre el 10% y el 20%, incluso en algunos años con tasas inferiores al 10%), no se constituye en todo caso, en un resultado indeseado e imprevisto de la política monetaria, sino más bien en un deliberado propósito de adecuar el aparato productivo a las condiciones de sustitución de importaciones, convirtiéndola, conforme a las teorías entonces en boga, en un instrumento de desarrollo, aspecto que algún ministro sintetizó en la fórmula del "ideal de la vida cara".

Tal como aparece más o menos explícitamente en las consideraciones de entonces sobre la política monetaria, la contribución del proceso inflacionario a la acumulación de capital se lograba de varios modos. Después de 1958, cuando el desaceleramiento de la economía amenazaba las tasas de ganancia y el ritmo de las inversiones productivas, los ascensos de precios, al aumentar los rendimientos monetarios del capital, compensan parcialmente los efectos de la contracción económica. De otro lado, la inflación contribuiría (tesis sostenida en Colombia desde el informe Currie en 1950) a incrementar la formación de capital en cuanto estimulaba el ahorro forzoso a través de las transferencias de los perceptores de ingreso fijo hacia los sectores en procesos de capitalización, aumentando así la proporción ahorrada del ingreso nacional total.

También la inflación contribuía a la acumulación de un modo no previsto, que se resumía en la adecuación de los perfiles de la demanda global a las condiciones en que se desarrollaba el aparato productivo, en dos sentidos más o menos complementarios y casi obvios: de un lado, la propia dinamización de esta última

demanda, de la que dependería la continuidad del crecimiento, debía provenir de un fortalecimiento de los ingresos de los sectores medios y altos, a costa de los ingresos del grueso de la población consumidora de bienes normales. Y de otro lado, la reducción del gasto interno de consumo de la población, en bienes de la producción masiva. En otro sentido, la reducción del gasto interno de consumo para compensar las necesidades de importación de bienes de capital se lograba a través de la comprensión del ingreso real de los asalariados. Así, la inflación se encargaba de adecuar los patrones de gastos del ingreso, a las modalidades de inversión, y también a dinamizar la demanda de bienes durables haciéndola corresponder con la estructura productiva industrial centrada particularmente en este tipo de bienes.

- **Sector externo**

Entre 1962 y 1967 el sector externo se desenvuelve en ciclos muy cortos y la política se vuelve oscilante, recurriendo bien a la devaluación, bien a medidas para reglamentar las exportaciones, liberándolas o restringiéndolas, o bien ampliando el sistema de cambios múltiples o reajustando los aranceles. Sin embargo, podía ser de otra manera y su carácter oscilante reflejaba el papel que desempeña y el tipo de ajuste que quiere producir, ordenando las medidas según la dirección de la coyuntura por la que atraviesa el sector externo, restringiendo o liberando las importaciones según la disponibilidad de divisas, salvando los desequilibrios que esto conlleva en el plano interno mediante el financiamiento externo que se encarga de mantener el ritmo de gastos públicos y preservando la liquidez en divisas para el aparato productivo, evitando presiones inflacionarias desde el sector externo, las cuales conllevan efectos obviamente diferentes a los surgidos de la política monetaria.

No obstante, mirada en perspectiva la política del sector externo, se ve en ella la consecuencia progresiva de la unidad en los instrumentos y en los propósitos, particularmente en lo que hace al control del fondo de divisas y al establecimiento

de mecanismos de racionamiento y asignación de las divisas según las prioridades sectoriales.

- **Sistema cambiario**

El manejo de la tasa de cambio se convirtió, no sólo en el elemento más importante de la estabilización, sino en el eje principal de la política de protección a la industria relegando a un segundo plano la política arancelaria. En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial, la protección no se efectuó en lo fundamental a través del manejo arancelario, sino a través de restricciones cuantitativas a las importaciones, como resultado de los desequilibrios en la balanza de pagos, ya que el arancel perdió su efectividad al implicar un nivel de protección menor que el proveniente de las restricciones cuantitativas.

Desde 1950 más o menos, se mantuvo en Colombia el sistema de tasa de cambio fija modificada por una devaluación al sobrevenir un desequilibrio, política que se mantuvo hasta 1967 año en que se cambió este sistema por una tasa de cambio flotante o variable. Aparte de los efectos del sistema, en cuanto la corrección del nivel de la tasa de cambio por la devaluación provocaba bruscas fluctuaciones en los ingresos ordinarios del Estado, en los subsidios a las exportaciones y a la demanda por bienes domésticos competidores de las importaciones, tenía el mérito de sobrevaluar el tipo de cambio, subsidiando así la formación de capital a través del abaratamiento progresivo de los bienes de capital importados. A su turno, la política de la tasa de cambio fija debía necesariamente complementarse con un doble mecanismo: de un lado, con restricciones cuantitativas a las importaciones, racionando las divisas a discreción de las autoridades cambiarias y no a través de un sistema de precios y, de otro, con el establecimiento de un sistema de tipos múltiples de cambio tendiente a compatibilizar el control de las importaciones con los efectos de la devaluación sobre las exportaciones.

El manejo específico de estos instrumentos complementarios estuvo afectado permanentemente no sólo por las fluctuaciones del sector externo, sino por presiones de sectores de la burguesía, por presiones surgidas de acontecimientos políticos generales, y por parte de acreedores internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento(BIRF) y el gobierno de los Estados Unidos.

El principal mecanismo de restricciones cuantitativas fue el establecimiento de licencias de importación y de cambio con base en la disponibilidad de divisas real, y esperada. Este sistema permitió racionar efectivamente las divisas en función de los requerimientos del desarrollo industrial, asignándolas a los sectores que se consideran prioritarios y controlando la eficiencia industrial negando la asignación allí donde existiera exceso de capacidad instalada.

2.5.2.3 Conclusiones

Vista en conjunto, la política económica del período de la industrialización sustitutiva de importaciones correspondía, en la medida en que las contradicciones generadas por el proceso industrial fueran superables o cuando menos corregibles, a subsanar parcialmente las deficiencias del proceso de acumulación. Es claro que la limitación más importante, la incapacidad de la industria para absorber productivamente la fuerza de trabajo, y su otra cara, el efecto explosivo de la descomposición campesina, escapaban en lo esencial a la acción de la política económica quedándose por lo tanto en el terreno del discurso político.

La política monetaria se encargó de estimular la formación del capital y la inversión dentro del aparato productivo creando condiciones para el mantenimiento de la tasa de ganancias y al mismo tiempo acelerando, por la vía del crédito, el desarrollo de la agricultura capitalista. De otro lado, a través de la inflación deliberadamente promovida, ajustó las condiciones de circulación,

adecuando tanto el volumen como la composición de la demanda global al carácter del aparato productivo.

Las limitaciones que persistieron, fundamentalmente las surgidas de las restricciones de la demanda efectiva y en alguna medida los resultantes de la disponibilidad de divisas, se resolvieron, desde 1967 y a partir de la exportación de manufacturas. Pero mucho más que la continuidad del modelo sustitutivo garantizado por el estatuto cambiario de 1967, lo que se inauguró con este fue un nuevo curso de la economía colombiana, al menos como propósito de la política económica. Desde la expedición del Estatuto Cambiario de 1967, la política económica anuncia la inauguración de un nuevo curso de la economía colombiana. Carlos Díaz Alejandro ha calificado, en una expresión precisa, las nuevas orientaciones de la política económica como el cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones. Ello implica que el peso fundamental del conjunto de la acción estatal se dirigirá en adelante a promover las exportaciones y su diversificación, tanto buscando la penetración de mercados externos, como creando las condiciones internas necesarias para que la economía nacional adquiera posibilidades competitivas en el mercado mundial. Esto supone, a su vez, que las contradicciones creadas en torno a la política del sector externo se resolverán a favor de las exportaciones, ajustando a ellas el manejo de las importaciones y no como en la etapa anterior, en la cual se resolvían los conflictos a partir de las importaciones compatibilizando éstas en lo posible con las exportaciones. Así pues, todo el marco de la política del sector externo y de sus instrumentos sufrirá un viraje radical a partir de la promoción de exportaciones sustentada en el estatuto cambiario.

La estrategia exportadora debía fundamentarse en parte sobre la penetración del capital extranjero. El estatuto cambiario intentó ajustar las condiciones de esta penetración, tanto en lo que hace a la incorporación de tecnología, como a los efectos de repatriación de utilidades sobre la disponibilidad de divisas. Hasta 1967, las inversiones extranjeras no estaban sometidas a mayores controles con

relación a la política cambiaria. El estatuto de control de cambios fijaría, además de incentivos especiales a los inversionistas vinculados a la actividad exportadora, un control a la forma de inversión (en bienes de capital, en materias primas en divisas o en reinversión de utilidades) en función de los efectos esperados sobre el aparato económico.

Los cambios en la orientación de la política económica eran un requisito necesario, pero no eran suficientes para la expansión de las exportaciones. De un lado, era también necesaria una profundización del desarrollo industrial en el sentido de generar escalas de planta que permitieran las exportaciones industriales con menores costos, de adoptar progresivamente una tecnología que garantizase condiciones de competitividad en el mercado mundial, de la consolidación de la concentración y centralización del capital y de una penetración más intensa del capital extranjero, es decir, el desarrollo de condiciones internas que permitieran explotar efectivamente las ventajas competitivas existentes, particularmente el diferencial salarial y la productividad y bajos salarios en las ramas productivas de materias primas para los productos exportables.

Entre 1970 y 1974, las exportaciones colombianas de manufacturas crecieron de 93,8 millones de dólares a 526.1 millones, es decir, un crecimiento del 503.5% para tasas medias anuales superiores al 100%. Para 1974, las exportaciones distintas al café representaron el 55% del total, mientras que las de éste habían descendido a sólo el 43% y las de petróleo al 5%. Dentro de estas exportaciones nuevas, las de origen industrial representaban el 62.6% (27.4% semi-manufacturas y 35.2% manufacturados) y el 37.4% estaban constituidas por productos básicos. Algunas estimaciones sugieren que ya en 1970 las exportaciones representaban el 3.4% del valor de la producción bruta industrial, mientras que en 1974 representaban el 9.1% de la misma producción. En algunos renglones manufactureros cuyo peso es significativo en el conjunto de la estructura industrial, el mercado mundial representa una importante participación en el total de ventas: un 24% para los textiles, un 30% para las confecciones, un 40% para la producción de calzado, un 13.8% para las sustancias químicas industriales, un

49.5% para muebles y accesorios, un 15.3% para productos metálicos y maquinaria no eléctrica y un 9.4% para alimentos, para no mencionar sino las ramas más importantes del sector manufacturero¹².

Al resolver las limitaciones impuestas por el mercado interno, la orientación de la industria hacia las exportaciones no podía menos que reflejarse en el crecimiento del conjunto de la economía y en un auge sin precedentes de la acumulación. El PIB total creció, después de 1970, a tasas cercanas o superiores al 9%, y el PIB industrial, alrededor del 6.5%, al tiempo que se presencia una notable recuperación de la agricultura.

Este dinamismo fue acompañado de algunas modificaciones en el interior del sector industrial. Por una parte, un cambio en la posición relativa de las ramas industriales, adquiriendo una mayor importancia los sectores más vinculados a las exportaciones, particularmente textiles y química; por otra parte, una mayor dinámica y un mayor peso absoluto de los sectores productores de bienes intermedios (en 1976 el 58.1% de las exportaciones nuevas son bienes intermedios, el 35% bienes de consumo y el 6.8% bienes de capital), para los cuales la demanda final interna no representa ya una limitación. También son significativos de estos cambios internos un notorio crecimiento de los tamaños promedio de planta, un considerable incremento del grado de concentración y una acelerada tecnificación en la mayoría de las ramas industriales. El auge de la acumulación se vería frenado a partir de 1974, prolongándose en buena parte hasta 1976, como consecuencia de la contracción de los mercados mundiales, ocasionando una aguda recesión cuyos síntomas empiezan a manifestarse en el segundo semestre de 1974.

La reforma constitucional de 1968, en lo pertinente a la política económica, ampliaba notablemente las facultades de intervención estatal. Muchas de las funciones que antes descansaban en el legislativo pasaban a confiarse al

¹² LORA EDUARDO, J. A. OCAMPO Y R. STEINER. Introducción a la macroeconomía colombiana. Fedesarrollo.

ejecutivo, centralizando en éste un mayor poder decisorio y agilizando el manejo de los instrumentos de intervención.

La planificación de la economía adquiriría fuerza de ley: las orientaciones respecto del banco emisor y del ahorro privado, que antes eran privativas del legislativo correspondiéndole al ejecutivo la labor de inspección, pasaban ahora a ésta, facultándolo para la intervención ejercida como atribución constitucional propia en tanto que suprema autoridad administrativa; se le facultaba igualmente para organizar o reformar las disposiciones cambiarias internacionales y todos los aspectos relativos al comercio exterior, aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas sin esperar los trámites legislativos para la ejecución de las disposiciones. Se convirtió, además, la Junta Monetaria en la fuente principal de las facultades monetarias del Estado, se concedió igualmente al ejecutivo mayor autonomía en materia tributaria y se le facultó para agilizar el manejo de los recursos fiscales y la ejecución presupuestal.

Por otra parte, se convirtieron algunas de las entidades públicas, sobre todo aquellas que tienen a su cargo las inversiones estatales, en "institutos descentralizados", quedando así las empresas industriales del Estado convertidas en entidades jurídicamente autónomas y económicamente semipúblicas en tanto funcionaran con fondos estatales y fondos privados, siendo el ejecutivo la suprema autoridad administrativa de ellas.

Este ordenamiento constitucional permitirá, sin duda, avanzar en el capitalismo de Estado, aunque situado éste, ciertamente, en la esfera de circulación de dinero y capitales encauzando las fuerzas que se mueven dentro del aparato productivo sin afectarlas de manera directa. Aún así, ello permitiría modificar el terreno en que se desenvuelve la aplicación de la política económica, que se enfrentaba ahora a los mismos problemas de la década anterior pero concebida y manejada en una perspectiva distinta.

Las estrategias propuestas empezaban por impulsar aquellos sectores no agrícolas que cuentan con una elevada demanda potencial, una baja composición orgánica y bajos requerimientos de importación, requisitos cumplidos fundamentalmente por el sector de la construcción. De la ampliación del empleo de este sector, debía seguirse una ampliación de la producción agrícola, una mejor distribución del ingreso resultante de una elevada productividad del empleo en relación con las ocupaciones anteriores y, como resultado global, un mayor dinamismo de la economía que se haría posible gracias a la ampliación del mercado y de la aceleración de las demandas derivadas provenientes del impulso inicial del empleo. Ello, a su vez, debía complementarse con un impulso a las exportaciones, las cuales a la vez que resolverían las restricciones de divisas, acelerarían la absorción de empleo en los sectores exportadores.

Durante el gobierno de Pastrana, después de algunos escauceos iniciales para impulsar la distribución de la tierra, el reformismo quedará definitivamente enterrado en el llamado "Acuerdo de Chicoral" expresándose formalmente en las leyes 4ª y 5ª de 1973. La primera modifica los criterios de expropiación acordando condiciones más complejas para efectuarla en las tierras adecuadamente explotadas y flexibilizando los mecanismos de indemnización, todo lo cual hace la expropiación territorial poco menos que imposible. La ley 4ª, en último término, apunta a precisar (en cuanto para eludir la expropiación se deben cumplir un mínimo de productividad y de ganancia) cuál es el tipo de explotación capitalista del campo en el que piensa la burguesía.

La ley 5ª, por su parte, establece mecanismos de capitalización del sector agrario, reestructurando los mecanismos de crédito y procurando la transferencia masiva de recursos de capital al campo, apuntalando así su modernización y garantizando la eficiencia productiva mediante el aprovechamiento de la tierra y del trabajo asalariado. Para complementar y consolidar aún más el desarrollo del campo por la vía de la gran propiedad capitalista, se expide finalmente la ley de aparcería (ley

sexta de 1975), buscando con ello, en lo esencial, impulsar la transición de aquellas modalidades precapitalistas aún subsistentes y en proceso de disolución, hacia formas plenamente capitalistas, legislando para distintas situaciones según los diferentes estudios de desarrollo que presenta la gran propiedad, promoviendo la habilitación de tierras en las regiones menos desarrolladas y asegurando a través de la aparcería (modalidad en la cual, según la ley, el aparcerero aparece como tal o a veces como asalariado según las funciones que desempeñe en la explotación) la fuerza de trabajo permanente para la explotación, mediante la asignación de parcelas de pan coger en número y extensión proporcionales al tamaño de la explotación agrícola.

En efecto, la expansión de los medios de pago nace en lo esencial -por lo menos hasta 1975- de un cubrimiento del déficit fiscal cuyo origen debe encontrarse en un aumento de los gastos del gobierno que no se ve compensado por los ingresos tributarios, y cuyo mayor peso recae sobre las inversiones públicas, que registran elevadas tasas de crecimiento desde 1971, a lo cual debe sumarse la amortización e interés de la deuda pública y el explicable aumento de los gastos en defensa y seguridad. El déficit se financia ante todo con préstamos externos tanto privados como públicos, factores que se convierten en elementos de expansión monetaria.

Después de 1967, el persistente superávit se traduce en la acumulación de reservas internacionales y en una expansión monetaria que difícilmente puede ser contrarrestada, ya que al ponerse en vigencia el estatuto cambiario, esto impide una reducción de la tasa de devaluación capaz de ampliar las importaciones y disminuir tanto las reservas como sus efectos. De otra parte, los mecanismos de control a las importaciones implican un retraso de ellas con relación a la disponibilidad de divisas, lo cual hace que, por ejemplo, los préstamos externos no se traduzcan a corto plazo en la compra de bienes importados, sino en un crecimiento de las reservas internacionales.

La administración López se inicia en plena recesión de 1974 y en medio de una agudización del proceso inflacionario. Abordará pues este doble problema con un doble plan: uno inmediato, el "Plan de estabilización", tendiente tanto a moderar los impactos de la recesión como a corregir la situación financiera del gobierno y a reorganizar el sistema de estímulos a las exportaciones, plan éste de alcances seguramente mayores que el segundo, "Para cerrar la brecha", de contenidos bastante ambiguos pero cuyo propósito último se concentrará en la política agraria. Apenas iniciado el nuevo gobierno, fue decretado la "emergencia económica" cuyo contenido jurídico busca liberar al gobierno, en lo inmediato, de los compromisos políticos y de la lentitud de los procedimientos legislativos para acelerar la puesta en marcha de las reformas. Al amparo de este decreto, se redujo el CAT, se estableció el control de gastos de los institutos descentralizados, se modificó el impuesto a las ventas, se eliminaron algunos subsidios etc., medidas tendientes en buena parte a corregir las causas del déficit fiscal.

Sin duda, la medida de mayor relevancia dentro del plan de estabilización fue la reforma tributaria y fiscal, que si bien en lo inmediato se dirigía a dotar el Estado de una mayor capacidad financiera disminuyendo el peso que dentro de los ingresos fiscales tenían los recursos del crédito interno y externo, se proponía alcances mucho más amplios. De hecho, se trataba de cambiar parcialmente las condiciones de acumulación impulsando la eficiencia del aparato productivo, particularmente en sus vinculaciones con el comercio exterior, disminuyendo al mismo tiempo los estímulos gubernamentales a las exportaciones.

El establecimiento del impuesto de ganancia ocasional (las provenientes de la venta de bienes que el contribuyente haya poseído, por dos años o más, las ganancias de las UPAC, las originadas en la liquidación de sociedades y las herencias, donaciones e indemnizaciones por despido injustificado), y la extensión de la renta presuntiva, a los sectores distintos al agropecuario, inducía a una mayor acumulación productiva y a una mayor eficiencia técnica.

El sistema tributario anterior estimulaba las actividades especulativas, gracias a la exención a las ganancias de capital invertido en bienes muebles y en activos financieros y a la exención virtual de las ganancias en la compra de bienes inmuebles, estimuladas por su valorización inflacionaria, con el obvio efecto de reducir los fondos de acumulación productiva mediante el desplazamiento de capitales hacia la esfera especulativa. La acción coordinada de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido y el impuesto de ganancias ocasionales frenaba en buena parte tales desplazamientos. Como lo describe un funcionario del gobierno:

La operación de los dos instrumentos fiscales señalados, en el caso de la tierra, por ejemplo, disminuiría la rentabilidad de los propietarios que mantienen los predios rurales y urbanos con fines exclusivamente especulativos puesto que, o bien se revalúan estos predios sometidos a mayores tasas impositivas en el impuesto de patrimonio y por acción de la renta presuntiva mínima o bien se mantiene a un costo más bajo exponiéndose a una mayor tributación en el futuro a través del impuesto de ganancias ocasionales. En efecto, el propietario, en estas circunstancias, se verá obligado o bien a producir más, bien a vender a menos precio a quienquiera que puede poner a producir las tierras en forma más eficiente, o bien a que la propiedad cumpla al menos la función social de tributar si es que no ha de cumplir la función social más importante de producir y generar empleo¹³.

2.5.3. Breve recuento de los periodos presidenciales

Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Fue un periodista, diplomático y político colombiano, nacido en Bogotá en 1906, muerto en la misma ciudad en 1990. Fue dos veces Presidente de Colombia. Nieto del político y diplomático Lorenzo María Lleras y primo del científico Federico Lleras Acosta (padre del también ex presidente Carlos Lleras Restrepo). Tras quedar huérfano de padre en su infancia, su educación corrió por cuenta de sus tíos. Estudió luego en el Colegio de Ramírez y terminó sus estudios secundarios en el Colegio Mayor de Nuestra

¹³ KALMANOVITZ, SALOMÓN. Las instituciones colombianas en el siglo XX. Cátedra Manuel Ancizar. Desarrollo económico y social en Colombia 2001

Señora del Rosario, pero no obtuvo su título de bachiller. Comenzó estudios de derecho en el Externado de Colombia, pero los abandonó muy pronto. Dedicó sus primeros años de juventud al periodismo, actividad que luego intercalaría con la política. En 1926 viajó a la Argentina y allí trabajó en La Nación. En 1929 regresó a Bogotá, después de un breve paso por Europa, y fue jefe de redacción de El Tiempo y director del diario vespertino La Tarde. Se casó con la chilena Berta Puga, quien lo sobrevivió.

Antes de llegar a la Presidencia de la República, Lleras Camargo fue ministro de Relaciones Exteriores, y representó al país en la Conferencia de San Francisco que dio origen a la Organización de Naciones Unidas. Allí logró que la Carta de Derechos de la ONU reconociera el papel de los organismos regionales como la Unión Panamericana, de la que fue su director, y que en 1948 se convirtió en la Organización de Estados Americanos, OEA, de la que fue su primer secretario general. Sin embargo, nunca dejó la actividad política, pues criticó los brotes de violencia partidista que originó el 'Bogotazo' tras la muerte del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán.

Esto mereció que el Partido Conservador le pidiera a la OEA, sin éxito, que lo retirara del organismo. En 1953, tras el apoyo que dieron liberales y conservadores para el golpe militar que llevó al poder al general Gustavo Rojas Pinilla, Lleras Camargo regresó al país a ejercer el periodismo. Desde la Asociación Colombiana de Radiodifusión y El Espectador, fustigó al régimen. Luego lo hizo en El Independiente –que reemplazó transitoriamente al diario bogotano–, pero este también fue clausurado. Entonces asumió la jefatura del liberalismo para promover la caída de Rojas Pinilla. Con Laureano Gómez, Lleras firmó en España los Pactos de Benidorm (1956) y Sitges (1957) para “legitimar las instituciones por medio de un plebiscito y restringir el poder presidencial”.

Fue así como nació el Frente Nacional que acordó la alternancia en el poder entre liberales y conservadores durante 16 años. En 1958 Alberto Lleras Camargo llegó por segunda vez a la Presidencia. El Frente Nacional contribuyó a resolver los problemas de violencia de los años 50 y a terminar la dictadura militar, pero simbolizó también el fin de la oposición política y engendró muchos de los males y la violencia que hoy enfrenta el país, considera el profesor Marco Romero Silva, de la Universidad Nacional.

En su mandato, Lleras impulsó una segunda amnistía a los grupos alzados en armas y concluyó algunas de las obras que inició Rojas Pinilla, entre ellas el Ferrocarril del Atlántico, la Central Hidroeléctrica de Chicoral y el aeropuerto El Dorado. Fue muy importante su famoso discurso en el Teatro Patria de Bogotá, donde fijó la doctrina que debe regir las relaciones entre el Gobierno y el estamento militar: los militares no pueden ser deliberantes, recuerda el profesor Giraldo Ramírez.

Al finalizar su segundo período presidencial, Lleras siguió en la vida política, apoyando a los demás presidentes del Frente Nacional, pero se dedicó de lleno al periodismo. Su importancia en la vida política trascendió más allá del Frente Nacional, como orientador de todos los gobiernos conservadores y liberales.

Guillermo León Valencia (1962-1966). El gobierno del presidente Guillermo León Valencia comenzó el 7 de agosto de 1962. Su antecesor, Lleras Camargo, le hizo entrega de un país todavía resentido por el fenómeno de la violencia política en amplias zonas de la nación. Esta fue una época en que la relación entre los partidos se caracterizó por odios profundos que impedían la comunicación entre los grupos políticos.

De aquí que la disposición de Valencia de cubrir "milimétricamente" los puestos públicos se hubiera hecho célebre, y para ocuparlos fueron llamados tanto los conservadores como los liberales, actitud que provocó el agradecimiento de unos

y el desconcierto de otros. El orden público tuvo en este gobierno especiales significaciones.

La "pacificación" de la república fue su objetivo principal y, para lograrlo, enfrentó con decisión a los violentos. También combatió a las llamadas "repúblicas independientes", fortines de inspiración izquierdista, con la puesta en marcha de acciones "cívico-militares". Al final de su mandato, estas ejecutorias le merecieron el reconocimiento de los colombianos. En este aspecto, un hecho importante ocurrido durante este gobierno fue el movimiento estudiantil de 1965, que puso en aprietos la estabilidad del gobierno, y que condujo a la declaratoria del estado de sitio y a que el propio presidente Valencia le solicitara al rector de la Universidad de Antioquia su renuncia, como una contribución a los propósitos del gobierno.

En el frente económico y de hacienda, se creó la Junta Monetaria como suprema autoridad en el manejo de las materias propias del área; se devaluó el peso y se crearon nuevos impuestos, entre los que sobresale el de ventas; las importaciones se vieron notablemente estimuladas al eximir de licencia previa a más de la mitad de los bienes que el país requería, medida que fue aplaudida por diversos sectores; y se obtuvo ayuda financiera internacional, lo que alivió la pesada situación que atravesaba el país, como consecuencia de los hechos internos y externos que había vivido Colombia.

El presupuesto destinado a la educación se incrementó en un 20% del total de la nación, lo que facilitó su desarrollo y la puso de acuerdo con las exigencias de la época. El Instituto de Crédito Territorial construyó 60 mil viviendas de interés social, cantidad que superaba a la que esa entidad tenía registrada hasta entonces. Las obras públicas y la red eléctrica también mejoraron durante este cuatrienio. Además, se instalaron los primeros teléfonos automáticos de larga distancia y los sitios más apartados de nuestro país quedaron comunicados con la capital. Para los pobres, sector social por el que el presidente Valencia sintió especial afecto, ideó el programa de las "drogas genéricas", destinadas a proveer

los medicamentos más comunes, a precios que muchas veces alcanzaron hasta el 60% menos del valor comercial; también el plan de integración hospitalaria se inició bajo su administración.

La acción comunal y la población indígena también recibieron beneficios. Por lo demás, la reorganización judicial, la reforma laboral y la creación de los departamentos de Guajira y Quindío fueron otros de los hechos interesantes del gobierno Valencia, quien también se ocupó de las relaciones internacionales. Casado con Susana López Navia, tuvo cuatro hijos, pero enviudó siendo presidente. Este ilustre payanés, que hizo periodismo (dirigió, en Popayán, el diario La Claridad) y que brilló en la oratoria pronta y ágil, rico en anécdotas, continuó vinculado a la actividad política hasta el final de sus días.

Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). Abogado, político, economista, periodista, escritor y Presidente de Colombia entre 1966 y 1970.

Durante el período del Frente Nacional, conquistó en las urnas la Presidencia de la República para el período del 7 de agosto de 1966 al 7 de agosto de 1970. Su gobierno, denominado de la transformación nacional, se caracterizó por la estabilización y crecimiento económicos y por la Reforma Constitucional de 1968, que, entre otros aspectos, determinó la descentralización de gran parte de la gestión estatal en entidades especializadas -los Institutos Descentralizados-.

A raíz de una fuerte evasiva en 1967 con el Fondo Monetario Internacional, que insistía en una devaluación masiva de la moneda colombiana, como fórmula previa a un préstamo de balanza de pagos, Lleras implementó por primera vez, como parte de la reforma incluida en el decreto-ley 444 de marzo de 1967, el sistema de micro-devaluaciones programadas de la moneda, que también se conoció como de "devaluación gota a gota". Este novedoso sistema eliminó de tajo la especulación y corrupción asociada con las devaluaciones masivas y con la incertidumbre para el sector productivo. Sin duda, la estabilidad lograda en el

frente externo gracias a esa medida permitió la consolidación del crecimiento económico durante ese Gobierno y en otros que le sucedieron, así esa política - con múltiples visos de proteccionismo- haya caído hoy en el descrédito ante al afán aperturista de épocas recientes.

En 1970 debió afrontar y detener el intento golpista de los seguidores del general Gustavo Rojas Pinilla, quien había perdido las elecciones frente a Misael Pastrana Borrero, según algunos por un fraude. El Presidente declaró el toque de queda y el estado de sitio y logró mantener el orden.

Misael Pastrana Borrero. Presidente de la República (1970-1974). Nacido el 14 de noviembre de 1923 en Neiva (Huila), estudió Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y en el Instituto Ferri de Roma.

Se afilió al partido Conservador (al cual rebautizaría más adelante como partido Social Conservador) y fue secretario del presidente Mariano Ospina Pérez (1949-1952) y ministro de fomento, obras públicas y hacienda durante la segunda presidencia liberal de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), así como embajador en Estados Unidos desde 1968-1970. Creador del sistema UPAC (unidad de poder adquisitivo constante) base de la expansión de la construcción en Colombia hasta la década de los años 90.

La Corte Electoral proclamó a Misael Pastrana oficialmente primer mandatario para el período 1970-1974, y le hizo entrega solemne de la respectiva credencial. Con el lema "Frente social", Pastrana empezó un gobierno entre cuyos propósitos estaba integrar el país marginado con el país participante. Durante su gobierno, se dio comienzo a lo que él llamó "la colombianización del patrimonio del país": se obtuvo de las empresas petroleras Colpet y Sagog, la reversión anticipada del 50% de sus derechos en las concesiones entonces vigentes; se adquirió el 50% del interés de la Gulf en los yacimientos de Orito y de las instalaciones del oleoducto a Tumaco; la Shell procedió a la reinversión anticipada de todas sus

operaciones en el Magdalena Medio; y se negoció la refinería de Intercol en Cartagena y sus derechos en el oleoducto del Pacífico, así como los de la Texas en el de Orito-Tumaco. Se dio comienzo al sistema de asociación en materia de explotaciones petroleras, dejando atrás el de las simples concesiones; y se reglamentó la inversión extranjera en la banca.

Se introdujo el sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) de ahorro; se creó el Banco de los Trabajadores; se amplió la conmutación de pensiones y se ampliaron éstas para las viudas y los huérfanos; se consagraron por primera vez las pensiones para periodistas; se organizó el subsidio familiar, creándose el Consejo Superior con participación de personeros de organizaciones sindicales; se dio comienzo al sistema del médico familiar y se extendió a sectores agrarios y no dependientes; se iniciaron los centros comunitarios para la infancia y el Plan Nacional de Nutrición; se modernizó el sistema tributario con el uso del teleproceso; se pavimentaron 2300 kilómetros de la red vial y casi se termina la Troncal Occidental; se rehabilitaron cerca de 700 kilómetros de ferrocarril; se dotaron los puertos de equipo con recursos locales y crédito externo; se remodeló el aeropuerto El Dorado y se construyeron los aeropuertos de Bucaramanga, Leticia, Montería y Pitalito, y se reconstruyeron 14 pistas de aeropuertos; se inició la construcción de los terminales de Cartagena y Barranquilla y se adquirieron los terrenos y contrataron los estudios de ingeniería del de Rionegro; se aumentó en un 55.4% la generación de energía pública y se firmó el contrato de asociación para dar comienzo a la explotación de El Cerrejón; se inauguró la Central de Abastos de Bogotá, la nueva sede del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el puente monumental de Barranquilla.

El gobierno ejecutó la operación "Anorí" anti-guerrillas en Antioquia. Por otro lado, las exportaciones de manufacturas crecieron de 98.8 millones de dólares a 526.1 millones; se generaron un millón de nuevos puestos de trabajo; a través del Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI), se estructuró una política para ayudar a través de la reforma agraria a los campesinos sin tierra y a los pequeños

propietarios; se presentó al Congreso el proyecto de reforma constitucional otorgando el derecho al voto a partir de los 18 años, proyecto aprobado dos años después de su administración; se creó el Tribunal Disciplinario; y se adquirieron aviones Mirage y submarinos. La administración Pastrana adelantó conversaciones con Venezuela (país con el que hubo peligro de enfrentamiento militar) sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas; y firmó un convenio con la Santa Sede para la reforma del Concordato. Como ex presidente, Misael Pastrana Borrero fundó, el 24 de enero de 1977, la revista Guión; escribió varios libros, entre ellos 'Colombia: vocación bipartidista en un siglo de historia' (1984), y fue presidente, en varias oportunidades, del Directorio Nacional Conservador.

Alfonso López Michelsen. Abogado y profesor de la **Universidad del Rosario**, fundó en 1959 el **Movimiento Revolucionario Liberal**, como reacción al pacto del **Frente Nacional**.

Elegido representante a la Cámara en 1960, fue candidato a la presidencia en 1962. Posteriormente fue senador y en 1967 regresó al oficialismo del partido liberal, siendo nombrado gobernador del departamento de Cesar. Fue Ministro de Relaciones Exteriores de 1968 a 1970. Ganó las elecciones de 1974 por amplia mayoría sobre el candidato conservador Álvaro Gómez Hurtado.

Se presentó a las elecciones de 1982, pero fue derrotado por el candidato conservador Belisario Betancur, quien lideró un movimiento que convocó sectores políticos que iban más allá de su partido. Reconocido por muchos como uno de los principales pensadores contemporáneos de Colombia, se le ha llamado “el hombre que pone a pensar al país”. Luego de retirarse de la política activa a principios de los noventa, volvió a la plaza pública para respaldar a su partido, el liberal en las elecciones de 2006. Actualmente es miembro Honorario de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y colaborador del periódico El Tiempo, en el cual mantiene una columna dominical.

Durante su administración, López Michelsen decretó la emergencia económica para corregir el déficit fiscal, estableciendo un control de gastos de los institutos descentralizados; eliminación de subsidios y reducción del Certificado de Abono Tributario (CAT). Realizó la reforma tributaria y fiscal; estableció el impuesto de ganancia ocasional; triplicó el ahorro nacional; la inversión pública aumentó en un 61% y se incrementaron las exportaciones. A pesar de las medidas encaminadas a detener la inflación, ésta alcanzó el índice más alto de la historia. Por otra parte, López fortaleció las condiciones internas de la economía campesina para retener a esta población en su medio, logrando un aumento del 16% en la producción agrícola. Otorgó 986 títulos y se firmaron 4700 contratos de asignación de tierras; y el crédito agropecuario ascendió a 21 mil millones de pesos. Creó el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT), y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) recibió los distritos de riego.

Se aumentó en un 200% el salario mínimo en el campo y en la ciudad; se otorgó personería jurídica a 1100 sindicatos; se aumentó en un 40% la capacidad de energía eléctrica; se cambió la figura de "concesión" por la de "asociación" para la exploración petrolera; se construyeron gasoductos y oleoductos por 69 millones de dólares; se estructuró un plan de generación de energía de 2800 millones de dólares; se realizaron planes de vivienda para 246 mil familias; se destinaron 15 412 millones de pesos a planes de salud y se abrieron 30 nuevos hospitales; se destinaron 58 mil millones de pesos para la educación; se creó un millón de cupos para los cuatro niveles educativos; se invirtieron 2706 millones de pesos en construcciones escolares; se destinaron 6643 millones de pesos para vías de comunicación y 1432 millones para mejorar los puertos marítimos: Además, hubo bonanza cafetera y se abrió la carrera militar para la mujer.

En política internacional, López sostuvo reuniones con el ex presidente Carlos Andrés Pérez, de Venezuela; Omar Torrijos, de Panamá; y con los presidentes Gerald Ford y Jimmy Carter, de los Estados Unidos. En 1977 participó en una

conferencia hemisférica de mandatarios con motivo de la firma del nuevo Tratado del Canal de Panamá. Recibió al presidente de México, José López Portillo; al de Jamaica, Michael Mandley; al secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger; y al rey Juan Carlos de España. Se firmaron tratados de delimitación de áreas marinas y submarinas con Ecuador, Panamá, Costa Rica, República Dominicana y Haití. También durante su mandato tuvo que afrontar delicados hechos como un paro nacional, el 17 de septiembre de 1977, efectuado con apoyo de todas las centrales obreras, que dejó un trágico saldo y obligó al gobierno a hacer uso del toque de queda y a acudir a la legislación del estado de sitio; y el paro médico del Seguro Social, que se prolongó durante 50 días. Críticos de su gobierno como Gerardo Molina opinaban: "La [administración] que se anunció como dispuesta a cerrar la brecha entre ricos y pobres y entre regiones prósperas y regiones miserables, ayuda a comprender el insondable desasosiego en que vivimos hoy. Ahí están, sobre todo, la inflación, el desempleo y los ataques a la moral pública, a los que no son ajenas personas allegadas a las esferas del alto gobierno, para acabar de establecer la situación de una comunidad que se debate inútilmente en busca de una salida que no se puede hallar a través de los parajes habituales"¹⁴

En 1982 aspiró nuevamente a la Presidencia de la República, luego de ser lanzado oficialmente en la Convención Liberal realizada en Medellín en septiembre de 1981, pero fue derrotado por el candidato del conservatismo Belisario Betancur. Desde entonces ha actuado como jefe del liberalismo. Como escritor y tratadista, agudo y observador, López Michelsen ha tocado temas históricos y políticos en libros como Cuestiones colombianas (ensayos, 1955); Los últimos días de López (1961), donde relata los días finales de su padre; El Estado fuerte, una introducción al estudio de la Constitución de Colombia (1966); La Real Audiencia y el Derecho Público en Colombia; La generación del Centenario; Por qué se perdió Panamá; Esbozos y atisbos (1980), donde hace las semblanzas de importantes personajes nacionales; Con mis propios ojos: críticas, crónicas, entrevistas y

¹⁴ UMAÑA, GERMÁN. La trampa del bilateralismo.

discursos 1953-1982 (1982); y El quehacer literario (1989), entre otros. Además, escribió en el semanario In Calle, y regularmente expresa sus opiniones en artículos publicados en diferentes periódicos de circulación nacional.

Julio César Turbay Ayala (18 de junio de 1916, 13 de septiembre de 2005, Bogotá). Político liberal y ex presidente de la República de **Colombia** en el periodo de **1978 a 1982**.

En su mandato se caracterizó por un estatuto de seguridad nacional, que fue cuestionado por la izquierda nacional y varias organizaciones de derechos humanos. También es conocido como de los grandes políticos y líder natural del liberalismo de finales del siglo XX.

En 1978, frente a las aspiraciones reeleccionistas de Carlos Lleras Restrepo, el sector mayoritario del liberalismo llamó a Turbay Ayala para proclamarlo candidato a las elecciones presidenciales de ese año, pero Turbay no aceptó y convino con su adversario el pacto conocido como Consenso de San Carlos, mediante el cual se decidía la suerte del candidato del liberalismo con los resultados que se obtuvieran en las elecciones para senadores y representantes, del 26 de febrero de 1978. Los resultados favorecieron a Turbay Ayala, quien derrotó en las elecciones a Belisario Betancur, el candidato del partido conservador, con un programa que se basaba en tres grandes premisas: la producción, la seguridad y el empleo. Una semblanza de su personalidad aparecida en El Tiempo cuando asumió la presidencia, lo definía como un político de "centro izquierda" y decía: *"Uno de los rasgos más destacados de su carácter es su extrema sencillez. Recibió con idéntico interés la opinión de los modestos y de los poderosos. Ante él todos tuvieron audiencia. Nunca desdeñó el criterio de nadie y respetó con talante verdaderamente liberal, todas las opiniones. Fue, en síntesis, una figura atrayente, tolerante, balsámica, que nunca se dejó arrebatarse por la ira"*¹⁵.

¹⁵ OCAMPO, JOSÉ A. Historia Económica de Colombia. Capítulo V

Durante su administración, se concibió el Plan de Integración Nacional (PIN), cuyos objetivos fueron la descentralización económica y el mejoramiento general de la población mediante la integración del país, previendo inversiones por 950 millones de pesos en distintas áreas económicas y sociales. Se le dio primordial importancia al sector de la energía eléctrica, realizando las obras de Chivor II, Paipa II, la térmica del Chinú, Zipaquirá IV y las termoeléctricas de Barranquilla y Cartagena.

Además, se construyeron las centrales de San Carlos, Paraíso, la Guaca, el Cerrejón y Zipaquirá. También se intensificó la exploración de yacimientos: se exploraron cien pozos y se hicieron hallazgos como el de Andalucía, Tocaría, Arauca I y II, Palogrande y Apiay. Se elaboró el proyecto minero que permitió la exploración de las minas de carbón de El Cerrejón y de níquel en Cerromatoso. Se invirtieron 96 millones de pesos en la construcción de obras carretables, como la vía hacia la Costa por Bucaramanga, y más de la mitad de la llamada autopista Medellín-Bogotá; se construyeron los aeropuertos de Barranquilla y Cartagena, y se adelantaron obras en el Tapón del Darién.

En febrero de 1982 se creó el departamento de Caquetá. Introdujo la televisión a color, y bajo el nombre de Simón Bolívar, adelantó una campaña de alfabetización. En el campo internacional, se aprobó el tratado que aseguró los derechos de Colombia sobre el Canal de Panamá y el uso del ferrocarril del istmo, y el tratado Vázquez-Saccio para la posesión de los derechos sobre los islotes de Roncador, Quitasueño y Serrana. Por otro lado, el 23 de marzo de 1981 se rompieron relaciones con Cuba.

Al comienzo de su mandato, Turbay dictó un Estatuto de Seguridad en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional, para contrarrestar la actividad subversiva y de narcotráfico. Este estatuto fue objeto de severas críticas dentro y fuera del país. Durante la administración Turbay se vivieron momentos críticos en Colombia, como el robo de más de cinco mil armas del Cantón Norte de Bogotá

por parte del Movimiento 19 de Abril y la toma de la embajada de la república Dominicana en Bogotá durante 61 días, por parte del mismo grupo guerrillero; se recrudeció el secuestro y la extorsión y surgió la agrupación armada Muerte a Secuestradores (MAS). En marzo de 1981 se firmó la "ley de amnistía", orientada a facilitar la entrega de ciudadanos levantados en armas, pero no tuvo gran acogida. Luego, en noviembre de ese mismo año, con base en una propuesta del ex presidente Lleras Restrepo se constituyó la primera Comisión de Paz, que se desintegró en mayo del siguiente año.

Creó la Comisión Nacional de Valores; promulgó las reformas del Código Penal, del Código de Procesamiento, de la educación secundaria y del Congreso. En este tiempo creció la economía "subterránea", fundamentada en actividades de narcotraficantes y contrabandistas. Entre el 3 y el 10 de febrero de 1981, Turbay no ejerció el poder ejecutivo por un viaje que realizó a Estados Unidos por motivos de salud lo reemplazó el designado Víctor Mosquera Chaux. En 1987, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas, Turbay fue nombrado embajador ante la Santa Sede. Al año siguiente, fue elegido nuevamente director nacional del partido liberal.

Belisario Betancur (23 de febrero de 1923, Amagá, Antioquia) es un abogado, literato y político **conservador**, quien ocupó la **presidencia** de **Colombia** de **1982** a **1986**. Su mandato se caracterizó por obras sociales de envergadura como el impulso a la vivienda popular y una dramática reducción del analfabetismo, así como por una búsqueda continua de la paz, dentro de la cual tuvo lugar un proceso de negociación con las guerrillas colombianas, cuyo fracaso desembocó en la **toma del Palacio de Justicia**. También es conocido como literato y promotor de actividades poéticas.

Este antioqueño de Amagá es hijo de Rosendo Betancur y Ana Otilia Cuartas. Nació en la vereda El Morro de la Paila, donde inició sus estudios. Continuó, becado, en el Seminario de Misiones de Yarumal, donde se graduó de bachiller en

1941. Estudió derecho en la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, donde se graduó como doctor en Derecho y Economía con la tesis «El orden público económico». Más adelante obtendría el grado de Doctor Honoris Causa en Humanidades de las Universidades de Colorado y Georgetown (Washington).

Belisario Betancur Cuartas, conservador, llegó al poder representando lo contrario a su antecesor liberal. Su principal bandera política fue la de la reconciliación nacional y la paz. Como filosofía de política externa propugnó por la independencia frente a los Estados Unidos y por la conformación de bloques regionales. Este último aspecto tuvo su expresión en el ingreso de Colombia a los No Alineados, en el establecimiento del grupo de Contadora, que excluía a los Estados Unidos y buscaba intervenir en la solución de los conflictos centroamericanos o en la realización de una cumbre de mandatarios de países fuertemente endeudados.

La situación fiscal era, de entrada, desesperada, con un déficit fiscal de 8.7% y una economía ad portas de una recesión. El crecimiento especulativo del sector financiero terminó siendo explosivo y concluyó con la quiebra de varios de los mayores grupos financieros. Única noticia alentadora, a finales de 1985 se presentó una nueva mini bonanza de los precios del café, lo cual alivió en algo las penurias fiscales del gobierno. Esta difícil situación afectó los niveles de actividad Económica, generando las tasas de desempleo más altas de la historia. Desde inicios del gobierno se decretó la emergencia económica y se adoptaron medidas para fortalecer los ingresos de la nación. El elemento central de la reforma fue la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Un segundo programa de ajuste se negoció en el congreso entre finales de 1984 y principios de 1985 mediante el cual se incrementaron el impuesto a la renta y la base tributaria del IVA. En el plano externo, se concertó un programa de refinanciación de la deuda, acompañado de ajustes a la política económica de subsidios y de acciones encaminadas a resolver la crisis del sector financiero. A

pesar de estas restricciones, el gasto público creció moderadamente durante el cuatrienio, pasando de 76,887 millones en 1982 a 82,568 en 1986, con un aumento del 7.4%.

En materia de política interna, la voluntad de paz del gobierno se sustentaba en la descomposición de las causas de la violencia en dos. Por un lado, la pobreza, las condiciones de vida de muchos colombianos eran, para el gobierno, las razones reales, objetivas, que explicaban el auge de la insurgencia. Para eliminarlas, Betancur propuso un ambicioso programa de gasto social, centrado en el acceso a vivienda propia, la educación y la atención prioritaria a las regiones más pobres y violentas del país. Desgraciadamente, buena parte de estas promesas no pudieron cumplirse, en razón de la limitación presupuestal impuesta por la crisis económica y financiera del país.

Por el contrario, la agudización de la recesión trajo un desbordamiento de las tasas de desempleo e informalidad. De otro lado, estaban las llamadas causas subjetivas, vinculadas a las restricciones que existían en el campo político, las cuales requerían de un proceso de negociación y de legitimación de las propuestas de la insurgencia. Por ello, desde el momento de su posesión, Betancur promulgó una serie de medidas, entre ellas el indulto, así como la creación de comisiones de negociación para establecer acuerdos de treguas bilaterales tanto con el M-19 (en Corinto, Cauca) como con las FARC (en La Uribe, Meta). De este último surgiría la Unión Patriótica, grupo político que sufriría una verdadera campaña de exterminio en los años subsiguientes. La estrategia de paz se basó en la idea de que la solución al conflicto debía ser política y social, por lo que los militares debían perder preeminencia en el manejo del orden público para concentrar sus esfuerzos en la defensa de la soberanía nacional.

Como parte de este enfoque, el gobierno promovió la construcción de megaproyectos de infraestructura como la Base Naval de Bahía Málaga en el Pacífico, o la Base de la Fuerza Aérea en Marandúa, en los Llanos Orientales.

El resultado inicialmente alentador de las negociaciones vino a enturbiarse por varios problemas que hicieron crisis. Por un lado, el enfrentamiento del estado con los narcotraficantes se evidenció y se agudizó con el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984. Este gravísimo hecho forzó un viraje total en la política de orden público. La represión de los carteles se hizo prioritaria y se recurrió a la extradición, herramienta reclamada por los Estados Unidos, pero que había sido desechada hasta entonces. El asesinato de Lara Bonilla se convirtió en la señal de alarma sobre un proceso que se venía fraguando de tiempo atrás. El creciente poder económico de los carteles, aunado al recurso sistemático a la violencia para sancionar las faltas dentro de las mafias y a su voluntad de penetrar el estado se conjugaron para convertirlos en una amenaza directa a las instituciones. Esta carrera mortal se intensificaría con el tiempo y sólo tendría un verdadero punto final con la muerte de sus promotores.

De otra parte, la creciente ola de inseguridad, rural y urbana, unida a una percepción de impotencia de las autoridades, llevaron a la creación de movimientos de autodefensa contra la guerrilla y de exterminio de delincuentes y marginales. Las autodefensas fueron inicialmente promovidas, de acuerdo con la ley vigente, por el estado, como parte de la estrategia contrainsurgente. Sin embargo, la ausencia de control real sobre sus actuaciones y, sobre todo, la participación en ellos de los traficantes de drogas los convirtieron pronto en brazos armados terroristas al servicio de estos últimos. Militares y policías se vieron envueltos en esta espiral, corrompidos por el poder del dinero. En las ciudades, aparecieron escuadrones de la muerte dedicados a la eliminación física de pequeños delincuentes, prostitutas y habitantes de la calle, en una oprobiosa campaña de limpieza social. Con estos fenómenos, el conflicto armado dio un paso funesto hacia lo que se llamó entonces la guerra sucia.

Por su parte, los grupos guerrilleros, no vieron en la generosidad de las propuestas del gobierno una opción para poner fin al conflicto, sino una ocasión

para ampliar su base política y su presencia territorial en la perspectiva de fortalecer su capacidad militar. Resultado de ello, todos los grupos insurgentes crecieron de manera importante durante el período. Este crecimiento se apoyó en un cambio de estrategia, en el cual la financiación de la actividad guerrillera, a través del secuestro y la extorsión, se volvió preponderante.

Un hecho adicional vino a sepultar definitivamente todas las esperanzas de paz que el gobierno había suscitado. En noviembre de 1985, el M-19 tomó por asalto el Palacio de Justicia de Bogotá, sede de las altas cortes nacionales, exigiendo un juicio político al presidente por traición a la paz. Este acto delirante se transformó en una masacre con la reacción inmediata de las Fuerzas Militares y de policía para retomar el control del edificio. En el enfrentamiento murieron más de cien personas, entre asaltantes, soldados, policías, personal civil y magistrados de la Corte Suprema. Por último, el número de homicidios siguió la curva de la esperanza de paz. En 1983, se obtuvo un descenso, de 10,679 en 1982 a 9,807 crímenes fatales.

Durante el resto del período, esta macabra estadística no cesaría su aumento, para alcanzar, en 1986, la cifra de 17,450 muertos, o sea un crecimiento del 78% con relación a 1983.

El gasto para las Fuerzas Militares tuvo un incremento significativo en los cuatro años, salvo en 1985, en contradicción aparente con el proceso de paz. En 1983, aumentó 31.2% en valor real frente a 1982, lo cual permitió que su peso dentro del gasto total pasara de 7.1% al 9.3%. En 1984, el aumento se prosiguió, aun cuando a un ritmo inferior (9.4%). En esos dos años, la participación en el PIB- pasó de 1 a 1.4%, su nivel más alto desde 1971. La explicación se encuentra en la orientación del gasto. Se le dio prioridad a la inversión en compra de material estratégico para nivelar la capacidad bélica colombiana con la de países vecinos, debido en parte a la tensión creciente con Nicaragua por la soberanía de la isla de San Andrés y también como parte de una negociación política con el estamento

castrense, en compensación por la marginación del proceso de paz. En ese período, además de las nuevas bases mencionadas antes, se adquirieron 13 aviones supersónicos y se repararon 2 submarinos. Al mismo tiempo, entre 1982 y 1984, el pie de fuerza militar creció en 5,500 hombres.

Virgilio Barco Vargas. Nació en Cúcuta, en el departamento Norte de Santander, en el noroeste de Colombia. Se graduó como ingeniero civil por el MIT en 1958.

Entró en política en 1943 cuando se convirtió en un miembro del consejo ciudadano del partido liberal en la localidad de Durania. Fue elegido en la Cámara Baja del Congreso, pero se exilió a finales de los años 1940 a causa de la violencia entre liberales y conservadores. Vivió en los Estados Unidos, donde nació su hija, Carolina.

Virgilio Barco Vargas permitió el retorno al poder del partido liberal. Convencido de la necesidad de impulsar una serie de cambios estructurales en la política y en el país, planteó el sistema de gobierno-oposición como la condición para devolverle significado a la democracia y a las urnas.

Insistió además en fortalecer la acción del Estado y en particular llevar las instituciones a las regiones más apartadas, a través del fortalecimiento y rediseño del PNR y la creación de la Consejería para la Rehabilitación, Normalización y Reconciliación. En el plano social, su bandera fue la erradicación de la pobreza absoluta, para lo cual creó igualmente una Consejería.

Estas iniciativas, junto con la de paz, estaban destinadas a atacar las causas objetivas de la violencia y reducir el espacio político de las guerrillas, las cuales, para el gobierno se alimentaban de la pobreza y el descontento social.

La política de paz se basó en dos principios fundamentales: primero, la responsabilidad absoluta e indelegable del gobierno en materia de negociación,

eliminando las múltiples comisiones facilitadoras y negociadoras que habían terminado por quitarle claridad y seriedad a las conversaciones y los acuerdos logrados en los años anteriores. Segundo, la voluntad de abandono de las armas por parte de los grupos guerrilleros debía ser clara y demostrable.

Resultado de este planteamiento, a finales del gobierno se adelantaron negociaciones que, concluyeron en la desmovilización definitiva del M-19, el Quintín Lame, el Prt y el EPL (aunque una fracción no se acogió al proceso). Adicionalmente, el gobierno promovió la reflexión inexequibilidad del tratado con los Estados Unidos sobre la materia. Igualmente, se opuso a los grupos de justicia privada, derogó el artículo de la ley que autorizaba la creación de autodefensas y constituyó un grupo especial de la Policía Nacional para combatirlos. Al final del gobierno, la campaña terrorista del cartel de Medellín se orientó a bloquear el desarrollo de las elecciones y asesinó al principal candidato y opositor acérrimo de los carteles, Luís Carlos Galán Sarmiento, así como a Carlos Pizarro, candidato surgido de la desmovilización del M-19, y a Bernardo Jaramillo, de la Unión Patriótica.

Pero este no fue el único factor de desestabilización interna. Las FARC, con las que los acuerdos de tregua se mantuvieron oficialmente al inicio del mandato, reiniciaron sus ataques, en particular contra la Fuerza Pública. En uno de esos episodios emboscaron un convoy militar y asesinaron a más de 30 soldados en el Caquetá. El ELN por su parte, inició una campaña de destrucción sistemática de la infraestructura petrolera, dinamitando el oleoducto principal de Caño Limón al puerto de Coveñas. Se creó entonces la Coordinadora Nacional Guerrillera, que rechazó la propuesta de paz del gobierno. Resultado de ese desbordamiento de la violencia organizada, los homicidios comunes también crecieron. De 17,450 registrados por la policía Nacional en 1986 se pasó a 24,308 en 1990.

Por último, en el frente externo, en 1987 un incidente fronterizo tuvo al país al borde de un conflicto militar con Venezuela. La Corbeta Caldas, patrullando un área en disputa, se enfrentó con buques de guerra del vecino país. Luego de una

crítica situación que se prolongó por varias horas, el presidente dio la orden de retirar a la Caldas de la zona. De este incidente surgiría un nuevo esfuerzo para dotar las Fuerzas Militares y una iniciativa de manejo conjunto de los problemas fronterizos con Venezuela, a través de una comisión bilateral.

César Gaviria Trujillo (Pereira, 31 de marzo de 1947) es un economista y político colombiano, **presidente de Colombia de 1990 a 1994**, Secretario General de la **Organización de los Estados Americanos de 1994 a 2004** y jefe único del partido liberal de **2005 al presente**. Fue elegido Presidente de Colombia tras retomar las banderas del asesinado líder **Luís Carlos Galán** en 1989 y durante su mandato fue convocada una **Asamblea Nacional Constituyente** que promulgó la **Constitución de Colombia de 1991**.

Gaviria estudió Economía en la Universidad de Los Andes. De regreso a su ciudad natal inició su carrera política y dirigió el diario La Tarde, de Pereira.

Gaviria entró desde temprano a la política ocupando varios cargos, primero en su natal Pereira donde fue jefe de Planificación en Risaralda y asistente del Departamento Nacional de Planificación (1970 a 71) y concejal de Pereira (1970 a 74). Fue nombrado alcalde de Pereira de 1975 a 76. Durante la administración de Julio César Turbay Ayala, Gaviria ingresó a la política nacional como Viceministro de Desarrollo.

Como Ministro de Hacienda presentó dos importantes proyectos al Congreso: el de reforma Agraria y el de reforma Tributaria. Luego, como Ministro del Interior presentó ante el Congreso el proyecto de Reforma Constitucional. Estas reformas políticas, así como la vocería del gobierno cuando actuaba como Ministro Delegatario durante las salidas del país del Presidente Barco, le dio un perfil de estadista.

- **Principales políticas**

En materia económica, el gobierno de Gaviria es recordado por una apertura económica de tinte neoliberal y liderada por su Ministro de Hacienda Rudolf Hommes. Si bien la apertura comenzó gradualmente en el gobierno predecesor, desde los inicios de su gobierno Gaviria aumentó el ritmo de la apertura.

Uno de los objetivos de la apertura consistía en la modernización empresarial y el proceso de integración económica regional, aunque muchos de sus críticos señalan que las políticas aperturistas y neoliberales acabaron con gran parte de la industria colombiana y, principalmente, con el sector agropecuario. Gaviria introdujo varias reformas, además de la reforma política reflejada por la nueva Constitución de 1991, durante su gobierno se impulsaron reformas en la seguridad social y el régimen laboral, reformas financieras y cambiarias, etc. Completó la reforma constitucional con una serie de reformas políticas, y en conjunto hubo una modernización de la legislación y un cambio estructural en las instituciones.

Durante su gobierno se desmovilizaron el Ejército Popular de Liberación, así como una fracción del Ejército de Liberación Nacional, hechos que contrastan con la suspensión de los diálogos con las FARC y la toma a sangre y fuego de Casa Verde. Entre los problemas que Gaviria tuvo que enfrentar estuvo el recrudecimiento del narcoterrorismo de Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha, que culminó con la muerte de este último en enfrentamientos con el ejército y el sometimiento a la justicia de Escobar junto con otros miembros del Cartel de Medellín. En el caso de Escobar, se adecuó la finca La Catedral que Escobar mismo había donado a la caridad, a modo de cárcel, pero ante las crecientes acusaciones de que Escobar continuaba delinquiendo desde esa prisión, se ordenó el traslado del capo narcotraficante quien huyó sin problemas. En esos momentos comenzó una búsqueda en medio de un recrudecimiento de la violencia cuando varios de los antiguos aliados de Escobar fundaron la organización Los PEPES (Perseguidos por Pablo Escobar), una organización ilegal que colaboró con el Bloque de Búsqueda, una unión de varios organismos

de las fuerzas del orden de Colombia. Finalmente, en 1993, Escobar fue localizado por medio de la inteligencia electrónica y abatido durante el operativo de su captura.

Otros problemas surgidos durante su mandato incluyen la baja en las reservas de agua que, agravadas por un Fenómeno del Niño condujeron a una reducción en la producción de energía hidroeléctrica que se contrarrestó con una serie de apagones programados que duraron más de un año entre 1992 y 1993. Como medida para contrarrestar el apagón, el gobierno decretó el adelanto en una hora de la hora oficial colombiana, la cual pasó de UTC -5:00 a GMT-4:00 (coincidente con la hora de Venezuela) entre el 3 de mayo de 1992 y la medianoche del 3 de abril de 1993. Gaviria pretendió continuar con esta hora adelantada, conocida informalmente como la Hora Gaviria, pero la oposición de varios sectores llevó al reintegro del uso del horario tradicional.

Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998)

Miembro desde joven del partido Liberal, fue presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) desde 1974 hasta 1981. En 1982 el ex presidente Alfonso López Michelsen lo llama para que sea el gerente de su campaña por la reelección, pero salen derrotados por el conservador Belisario Betancur. Después de la campaña presidencial, inicia su carrera electoral, como diputado de Cundinamarca (1982–1984), concejal de Bogotá (1982–1986) y miembro del Senado (1986–1990) en donde consolida en el interior del liberalismo su movimiento del Frente Popular.

En 1990 se presenta como precandidato a la presidencia, pero finaliza tercero en la consulta popular de su partido, detrás del ganador César Gaviria Trujillo y del ex ministro [Hernando Durán Dussán](#). Ese mismo año es nombrado Ministro de Desarrollo por el presidente César Gaviria Trujillo; entre 1991 y 1993 se

desempeña como embajador de Colombia en España, y regresa al país, para buscar nuevamente la candidatura de su partido.

En 1990 se presenta como precandidato a la presidencia, pero finaliza tercero en la consulta popular de su partido, detrás del ganador César Gaviria Trujillo y del ex ministro [Hernando Durán Dussán](#). Ese mismo año es nombrado Ministro de Desarrollo por el presidente César Gaviria Trujillo; entre 1991 y 1993 se desempeña como embajador de Colombia en España, y regresa al país, para buscar nuevamente la candidatura de su partido. En la consulta popular, derrota al jurista y ex ministro de Gobierno [Humberto de La Calle](#) y al veterano dirigente Carlos Lemos Simmonds; los dos terminarían siendo sus vicepresidentes (entre 1994 y 1997, y entre 1997 y 1998, respectivamente).

En las elecciones presidenciales de mayo de 1994, consiguió el paso a la segunda vuelta, junto con el candidato conservador Andrés Pastrana, a quien terminó derrotando. En 1995 se inició una investigación, al ser acusado de haber utilizado dinero procedente del narcotráfico para financiar su campaña electoral. A diferencia de otros países, donde es una alta corte quien juzga al presidente, en Colombia el juez natural del Primer Mandatario es el Congreso. Posteriormente, fue exonerado por el Congreso de la República de todos los cargos formulados. Sin embargo, un enorme manto de duda siempre ha existido, dado que el Congreso es una corporación política, y la gran mayoría de congresistas de la época eran samperistas. Fue así como Samper fue absuelto en un flagrante caso de impunidad y de manejo de influencias, todo pese a que la evidencia demostraba su directa participación y responsabilidad en este escándalo. Finalmente, su Ministro de Defensa y el ex tesorero de la campaña, Fernando Botero Zea y Santiago Medina respectivamente, fueron encarcelados y posteriormente juzgados por haber sido los autores de los delitos de lavados de activos y hurto, utilizando unilateralmente la campaña presidencial como fachada. El gobierno de Ernesto Samper pretendió establecer algunas políticas sociales. Bajo la tutela de Samper, se crearon proyectos como: la Red de Solidaridad

Social, destinada a proveer educación, subsidios y alimentos a la población desprotegida; el SISBEN, o Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas, mediante el cual se llevó el servicio público de salud a más de 12 millones de colombianos, y un ambicioso programa de sustitución de cultivos ilícitos llamado el PLANTE.

Además, debido a la presión norteamericana, que aprovechó la acusación y las pruebas del anterior rival a la presidencia de las elecciones, Andrés Pastrana, (quien sería posteriormente elegido presidente de la República de Colombia), sobre la infiltración de dineros del narcotráfico para apoyar la candidatura de Samper, se inició bajo su mandato una lucha, hasta entonces deliberadamente tolerada por la inacción de los gobiernos anteriores, contra los carteles del narcotráfico, que concluyó en el completo desmantelamiento del denominado Cartel de Cali (una de las organizaciones narcotraficantes y criminales más perseguidas del mundo) y la expedición de medidas como la extinción de bienes obtenidos con dineros ilícitos y la extradición a los Estados Unidos de los principales capos del narcotráfico, pero esta situación no evitó que el gobierno de Estados Unidos realizara bloqueos económicos a Colombia, resultando en un retroceso del crecimiento y en un aumento de la población con necesidades mínimas insatisfechas. El fenómeno del narcotráfico no se afectó ni disminuyó debido a la eliminación de dicho cartel, pero sí ocurrió un cambio en la localización geográfica y política, así como en las jerarquías mafiosas que controlan dicho tráfico ilegal internamente en Colombia.

Andrés Pastrana Arango (1998 – 2002)

Político colombiano nacido en **Bogotá** el **17 de agosto** de **1954**. Fue el 55º presidente de **Colombia**, entre **1998** y **2002**. Es hijo del ex presidente **Misael Pastrana Borrero**, quien dirigiera también al país desde **1970** hasta **1974**. En **1977** se graduó como **abogado** de la **Universidad del Rosario** de Bogotá y realizó estudios de derecho internacional en la **Universidad de Harvard**.

Después de regresar al país se convirtió en un reconocido presentador de noticias en el noticiero de televisión que fundó, "TV Hoy". También escribió varios artículos sobre política interna y política contra las drogas que le merecieron diversos premios.

En 1984 y 1986 fue elegido concejal de Bogotá. En 1988, en medio de la violentísima campaña por parte de los grupos de narcotráfico y terrorismo para prohibir la extradición, Pastrana fue secuestrado durante una semana. En el mismo año se convirtió en el primer alcalde de Bogotá elegido por votación popular (1988-1990), y en 1991 fue elegido senador, como cabeza de lista de la [Nueva Fuerza Democrática](#), movimiento que creó como escisión del partido conservador. Posteriormente renunció al Senado para presentarse a los comicios celebrados en 1994, recibiendo el pleno respaldo del partido conservador. Pero perdió por estrecho margen ante el candidato liberal Ernesto Samper Pizano.

Luego de cuatro años de una oposición censurablemente agresiva, Pastrana se enfrentó por la candidatura conservadora al senador y ex ministro de Minas Juan Camilo Restrepo, a quien derrotó. En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, en junio de 1998 fue elegido presidente con el 51% de los votos, tras derrotar al candidato liberal Horacio Serpa Uribe. Inmediatamente comenzó un proceso de diálogo con la guerrilla. Para ello, su gobierno estableció un área desmilitarizada de 42 mil kilómetros cuadrados, compuesta por las cabeceras de cinco municipios del sur de Colombia. Después de una controvertida extensión de su vigencia y de varios acontecimientos como secuestros, asesinatos y reportes de actividades ilícitas en la zona de despeje, Pastrana informó al país que el proceso había fracasado y que la zona de distensión quedaba efectivamente cancelada; dentro de este parámetro, da a los guerrilleros hasta las doce de la noche para que despejen la zona, algo muy controvertido, por su apoyo a este grupo (FARC). Andrés Pastrana finalizó su periodo presidencial en medio de una impopularidad sin precedentes. Luego de residir en España por dos años, volvió al

país (2004) para enfrentar los intentos relacionistas de su sucesor Álvaro Uribe. Pero, en un giro inesperado, luego de varios meses de hacer oposición frentera, aceptó el cargo de embajador de Colombia en Estados Unidos.

En 2005 fue elegido como nuevo embajador de Colombia en Estados Unidos, en reemplazo de Luis Alberto Moreno. A principios de julio del 2006, con motivo del nombramiento del ex-presidente Ernesto Samper Pizano como embajador de Colombia en Francia, Andrés Pastrana renunció a la embajada de Colombia en los Estados Unidos alegando "incompatibilidades morales" con respecto a ese nombramiento. Fue remplazado por la entonces ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco.

Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006 / Segundo mandato 2006 – 2010)

Presidente de Colombia desde 2002. Se graduó como bachiller en 1970, en el Instituto Jorge Robledo de Medellín. Abogado egresado de la Universidad de Antioquia, recibió el título de Doctor en Derecho de la misma universidad, en el año 1977. En 1993, se graduó de Especialista en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard, en donde también estudió Negociación de Conflictos. Entre 1998 y 1999 fue Teaching Fellow de la Universidad de Oxford del Reino Unido, gracias a la Beca Simón Bolívar del Consejo Británico.

Álvaro Uribe Vélez empezó su vida pública a temprana edad, ya que en 1976 fue Jefe de Bienes de las Empresas Públicas de Medellín. De 1977 a 1978 fue Secretario General del Ministerio del Trabajo, y entre 1980 y 1982 fue director de la Aeronáutica Civil. Fue Alcalde de Medellín en 1982 y concejal de esa ciudad entre 1984 y 1986.

Fue Senador de la República en los períodos 1986-1990 y 1990-1994. Gracias a su desempeño obtuvo las distinciones de Senador Estrella, Senador de Mejores Iniciativas y Mejor Senador. Álvaro Uribe Vélez fue elegido Gobernador de

Antioquia para el período 1995-1997, derrotando por 418 votos al candidato conservador Alfonso Núñez Lapeira, quien luego apoyó al gobernador electo. Durante su mandato, Antioquia tuvo un nuevo estilo de gobierno más dinámico y se crearon los consejos comunitarios.

Su administración también defendió y promovió la implantación local de las CONVIVIR, cooperativas de seguridad privada creadas por el gobierno nacional mediante el decreto 356 de 1994 y una resolución del 27 de abril de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Las CONVIVIR fueron motivo de controversia tanto en Antioquia como en el resto del país ya que varios de sus miembros fueron implicados en casos de graves abusos de los derechos humanos. También se acusó a las CONVIVIR de tener relaciones con el paramilitarismo y/o ser una forma legal del mismo, denunciando la presencia autorizada y/o ilegal de grupos paramilitares como parte de las cooperativas de seguridad. Posteriormente, algunos de los miembros de las CONVIVIR se unirían a las autodefensas ilegales o grupos paramilitares. Algunos opositores de Uribe han argumentado, incluyendo las críticas anteriores, que las CONVIVIR sirvieron de cuna o cobertura para el desarrollo de las autodefensas ilegales en Antioquia. El 4 de diciembre del 2006, en una entrevista radial, Uribe reiteró su anterior apoyo a las CONVIVIR, negó que fueran parte del inicio del paramilitarismo, y afirmó que él asumió la responsabilidad de los 60 o 70 grupos CONVIVIR que operaron en el Departamento durante su gobernación.

Álvaro Uribe Vélez, quien siempre había militado dentro del partido Liberal, se presentó a las elecciones presidenciales de 2002 inicialmente como precandidato de su colectividad. Sin embargo, el candidato alegó falta de garantías para competir contra el ex-ministro y ex-candidato presidencial Horacio Serpa y, además de las cada vez más marcadas diferencias ideológicas entre ambos (Serpa, representando una tendencia socialdemócrata y Uribe, una más hacia la derecha dentro del liberalismo), decidió presentarse como independiente. Sus principales contendores fueron Serpa, en representación del Partido Liberal; el ex

dirigente sindical Luis Eduardo Garzón por el Polo Democrático Independiente, la ex ministra [Noemí Sanín](#) por el movimiento [Sí, Colombia](#), y la senadora Ingrid Betancourt por el Partido Verde Oxígeno (esta última terminó su campaña estando secuestrada por las FARC al hacer caso omiso de las advertencias del gobierno de no entrar a zona de combate). Varios dirigentes liberales y el Partido Conservador -que en esas elecciones desistió de la candidatura del ex ministro [Juan Camilo Restrepo](#)- dieron su apoyo a Uribe.

Uribe fue elegido presidente de Colombia para el período 2002-2006 con el 53% del total de votos (5.862.655 votos), derrotando a su principal contendor, Horacio Serpa que obtuvo el 31,8% de los votos (3.514.779 votos), convirtiéndose en el primer presidente en ganar las elecciones en primera vuelta desde que se instauró la medida en la Constitución de 1991. Reelegido presidente de Colombia para el período 2006-2010 con el 62.35% de la votación total (7.397.835 votos), votación a su favor que superó el número de votos alcanzados en el primer periodo y que lo convirtió el mandatario con mayor número de votos obtenidos en la historia electoral del país.

- **Principales políticas**

Como parte de una política de seguridad, Uribe sentó unas reglas sobre las condiciones que deben cumplir los grupos ilegales para negociar. Condiciones que han sido rechazadas por las FARC, tímidamente seguidas por el ELN y asumidas por las AUC, con lo que ha abierto la puerta para el proceso de desmovilización de paramilitares en Colombia. El proceso resultante ha sido cuestionado por varios críticos que temen que las condiciones no sean suficientes para impedir que haya un grado, para ellos inaceptable, de impunidad en torno a materias como los crímenes de lesa humanidad o el narcotráfico.

Otra de las políticas impulsadas desde la campaña consistía en la disminución de los gastos del Estado. Uribe había prometido disminuir el Congreso, fusionar Ministerios y reducir los gastos pensionales de los servidores públicos.

Al asumir su mandato, mantuvo al recién electo Congreso como base para implementar sus reformas. Fusionó los ministerios de [Justicia](#) y [Gobierno](#) en el [Ministerio del Interior y de Justicia](#); [Salud](#) y [Trabajo](#), ahora [Ministerio de la Protección Social](#); y los ministerios de Desarrollo, Vivienda y Medio Ambiente. Liquidó empresas estatales como Telecom, Inravisión, [Caprecom](#) y [Cajanal](#) para crear otros entes, con el argumento de que serían más dinámicos y con menores pasivos pensionales, siguiendo, así, los planteamientos principales del neoliberalismo.

Para cumplir algunas de las promesas de campaña, Uribe promovió un referendo en el que incluía puntos como la [muerte política](#) de quienes defrauden al Estado, la eliminación de las contralorías y personerías regionales, y reformas en la elección y conformación del Congreso, asambleas y concejos. También incluía un polémico punto que extendía por un año más el término de todas las autoridades regionales y locales del país, lo cual fue entendido por la oposición como un claro intento de obtener el respaldo de estas autoridades al proyecto completo.

Debido a la situación fiscal del país anunciada a principios del gobierno, el referendo incluyó algunos puntos de carácter económico. El referendo, celebrado en octubre de 2003, un día antes de las elecciones regionales, falló en convocar el número mínimo de votos válidos (25% del censo electoral publicado) en todos los puntos salvo el primero (muerte política), el cual obtuvo más de un 90% de votos por el "Sí" (5.874.193 votos). La derrota, en parte, se debió a la controversia que suscitó tanto la forma como el fondo del texto a refrendar entre los opositores y también entre varios de los aliados del gobierno, dando lugar a una campaña de abstención opositora que contribuyó a reducir la participación en el mismo. Según

sus críticos, también influyeron los costos sociales que tendría el referendo y que esgrimieron como motivo de rechazo al mismo.

En política internacional se destaca su amplio apoyo a la guerra contra el terrorismo tal como la ha impulsado el presidente estadounidense George W. Bush, siendo el gobierno colombiano uno de los pocos gobiernos latinoamericanos en apoyar diplomáticamente la invasión de Irak de 2003, a pesar de la oposición interna frente a la misma.

En materia migratoria, el presidente Álvaro Uribe discutió con congresistas de EE. UU. la posibilidad de establecer un programa de trabajadores temporales a ese país. En una reunión, Uribe habría mencionado que se podría tratar de utilizar microchips u otros medios tecnológicos para garantizar que los colombianos participantes en el programa regresen efectivamente a Colombia, evitando que posiblemente se queden en el extranjero más allá de los tiempos permitidos.

El presidente Uribe ha mantenido una línea de defensa de los valores familiares al manifestarse en contra de la legalización del aborto y del matrimonio homosexual. También ha cuestionado las relaciones sexuales prematrimoniales. Como parte de su campaña de reelección en el 2006, Uribe aceptó el reconocimiento de los derechos patrimoniales y socioeconómicos de las uniones homosexuales, volviendo a rechazar el derecho al matrimonio y a la adopción de hijos por parte de los homosexuales. Dicha decisión del Presidente ha dividido a los congresistas y a los partidos de su coalición.

En otros asuntos, su gobierno se ha mantenido al margen de la posición de los Estados Unidos, entre ellos al mantener relaciones bilaterales con Cuba y no apoyar las mociones contra esa nación en la ONU. Las relaciones políticas con Venezuela han sido cordiales, pero por momentos se han tensionado por fuera del tradicional conflicto limítrofe en el Golfo de Venezuela. El apoyo de Uribe a Bush ha sido tomado por los seguidores del gobierno de Hugo Chávez como una

amenaza a la Revolución Bolivariana. Por otro lado, sectores afines al gobierno colombiano consideran a Chávez como una amenaza para Colombia y para la estabilidad política de América Latina, ya que sospechan de vínculos entre el gobierno de Chávez y las FARC. La situación más tensa surgió a raíz del caso Rodrigo Granda.

Los resultados económicos de su gobierno han logrado que el crecimiento del PIB sea sostenido superando el crecimiento de la región. Para el 2006 el crecimiento fue superior al 6%, algo que no sucedía en el país desde hace más de tres décadas, adicionalmente el índice de inflación se ha mantenido en un solo dígito y en ese mismo periodo llegó apenas al 5%.

EJERCICIO DE REFUERZO: Unidad II – Economía colombiana siglo XX

Objetivo: Profundizar en temáticas estudiadas en esta unidad, referentes a los acontecimientos económicos y políticos mas importantes del siglo XX.

Ejercicio:

1. Consultar cuál es el comportamiento de la política fiscal, cambiaria y monetaria en Colombia desde el año 2000 hasta el año 2007.
2. Presentar informe de máximo 10 hojas y en equipos máximo de 3 estudiantes.

UNIDAD III – MODELO DE APERTURA

Objetivo

Analizar los principales factores y consecuencias enfrentados por la economía colombiana desde la adopción del modelo de apertura en el año 1991.

3.1. GENERALIDADES

La apertura de la economía colombiana, entendida como el desarrollo explícito de una estrategia de profundización del proceso de internacionalización de la economía, sometimiento efectivo a la competencia externa y búsqueda de nuevos niveles de eficiencia y productividad empresarial, es un proceso inevitable a principios de los años 90.

Esto es así por la combinación de factores internos y externos determinantes del proceso: el agotamiento para Colombia de la estrategia de rotación de la deuda externa y la necesidad de recurrir a los “créditos programa” de los organismos financieros internacionales, siendo estos créditos condicionados a “ajustes macroeconómicos forzados” y programas de reestructuración industrial”, el desplazamiento del marco regional latinoamericano hacia políticas aperturistas, en una dinámica de internacionalización del capital donde el sistema financiero juega el papel disciplinador-coercitivo, y la existencia de una suerte de consenso político interno para profundizar el proceso de “apertura”, en una coyuntura interna relativamente favorable.

A pesar de las similitudes entre los programas de apertura propuestos por el Banco Mundial y el FMI, y el programa de modernización de la economía presentado por el gobierno colombiano, subsisten importantes diferencias, principalmente referidas al carácter de “choque” o “gradual” del programa, al diagnóstico (estructura competitiva) y en torno a algunos objetivos (énfasis en el pago de la deuda externa o en la transformación del modelo de desarrollo). La principal crítica al programa de apertura es que resulta insuficiente, tanto en el diagnóstico como en las políticas, al considerar solamente los aspectos de la oferta (“supply-side economics”) y “olvidar” los referidos a la demanda: especialmente el potencial dinámico de la demanda interna (restringido por las políticas monetaristas), las desarticulaciones inter e intra sectoriales (bajo encadenamientos de las demandas sectoriales) y las propias limitantes de la demanda externa. Al desconocer las condiciones de la “demanda efectiva”, la apertura corre el riesgo de conducir al país a una mayor concentración de la

propiedad, agravar la distribución del ingreso, reducir el potencial del gasto (público y privado), enrarecer las relaciones obrero-patronales y, en ese contexto, desestimular el clima de los negocios y la propia inversión productiva.

En todo caso, se impone la necesidad de transformar el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Aún así, los problemas estructurales que soporta la economía colombiana no se pueden explicar únicamente por las políticas proteccionistas –tan criticadas por la ideología neoliberal-. Ellos tienen que ver fundamentalmente con el lastre retardatario del capitalismo tardío (carencia de reforma agraria democrática, predominancia de una estructura empresarial patrimonial no competitiva y de instituciones políticas, administrativas, culturales y educativas arcaica, confesional y elitista) y las relaciones comerciales y financieras inequitativas de Colombia con los países desarrollados.

3.2. COMPONENTES DEL MODELO

3.2.1. Apertura del sector externo

Argumentando que el proteccionismo conduce a la ineficiencia por falta de competencia con otros productores externos, ordenan rebajar los aranceles y abrir los mercados nacionales a lo externo: al libre ingreso de mercancías y permitir así mismo la libre entrada y salida de capitales. En el plan Baker, propuesto en la conferencia conjunta del FMI y el BM en Seúl en 1985, se exigía de modo explícito que los países deudores permitieran el libre ingreso del capital internacional de inversión y de préstamo, si querían acceder a nuevos préstamos. A los que creían que eran solo “recomendaciones”, el entonces secretario del Tesoro de los EE. UU. fue enfático en aclararles que eran de “obligatoria aceptación”, so pena de recibir nuevos créditos.

3.2.2 Libertad financiera

La política neoliberal del sector financiero es a costa del sector real de la economía productiva (agricultura e industria), y en esa línea recomendó permitir la libre proliferación de entidades financieras (bancos, aseguradoras, mesas de dinero, comercializadoras, etc.) sin muchos controles de los gobiernos. A eso se añadía la política de tasas de interés reales o positivas, vale decir, superiores a la tasa de inflación, bajo el argumento de que pagar intereses menores que el aumento de los precios es quitarle al ahorrador parte de su ingreso real, pues el interés que recibiera no compensaría las pérdidas de su poder de compra frente al mercado de bienes y servicios.

3.2.3. Estado no interventor

Regresando a las teorías clásicas del capitalismo manchesteriano en su etapa salvaje acerca de que el Estado debe ser el “gendarme” o policía que vigile el orden público, proteja la propiedad privada y evite la insurgencia social, postulan que el Estado debe vender sus empresas (privatizaciones), eliminar las políticas sociales de gasto para proteger a las capas más desfavorecidas de la sociedad y conceder “subsidios” al consumo de la población. Eso se justifica con la teoría de los “precios reales” que dice que los bienes y los servicios deben venderse por lo que cuesta producirlos, pues de lo contrario genera actitudes de dependencia en los consumidores.

3.3. La Constitución de 1991 y la apertura económica

En siglo y medio, tres Constituciones han enmarcado la estructura de Colombia como nación: la de Rionegro, la de la Regeneración y la actual del 91. Las dos primeras se ocuparon principalmente de asuntos políticos y jurídicos, a diferencia de la del 91 que determinó un vuelco en el manejo de la economía del país. En el siglo XIX Colombia era un país predominantemente feudal sin las exigencias jurídicas de una economía capitalista, y los constituyentes de entonces no se

preocuparon por abrirle camino a la acumulación de capital. Por eso los federalistas de Rionegro en 1863 no se embarcaron en la polémica de los artesanos con los librecambistas. Núñez, por el contrario, abrigaba en 1886 el propósito económico de cerrarle el paso a la industrialización y a la desaparición de los artesanos y evitar que los efectos de la revolución industrial en Inglaterra, que le aterraban, se repitieran en Colombia. La ausencia de normas constitucionales pertinentes al desarrollo económico fue lo que Núñez ideó para no darle impulso a la industrialización. Pero cuando se fue desarrollando la industria, empezó a circular el capital y se fueron dando las condiciones de la conformación de un mercado interior, se volvieron indispensables reformas constitucionales como las de 1936, 1945 y 1968 que dieron base al capitalismo de Estado.

La Constitución de 1991 fue concebida por Barco y Gaviria para revocar el intervencionismo de Estado e introducir un modelo económico de libre mercado. Libre mercado entendido como ausencia de ayudas estatales a la economía privada, por ejemplo, en forma de subsidios. La nueva carta estructuró un Estado al que se le redujo su intervención decisiva en renglones clave de la economía y se le suprimió su papel de empresario estatal. A eso se le denominó “empequeñecimiento” del Estado.

Gaviria hablaba en la revista Time, recién posesionado de la presidencia, del fracaso del Estado interventor y del modelo económico impulsado por la CEPAL desde la década del 50 que había dejado a América Latina en el subdesarrollo. Tendría, entonces, que resultar una nueva economía que permitiera el libre juego del mercado sin limitaciones, regulado espontáneamente por sus leyes, sin importarle los maleficios de la “mano invisible” de los librecambistas. La Constitución le abriría el camino a las privatizaciones, a la municipalización, a la competencia nacional e internacional, al flujo libre de capitales dentro y fuera del país, al ingreso de mercancías sin cortapisas, a un régimen tributario doble o triple de carácter municipal y departamental. Para ello la Constitución del 86 era

inservible, y las reformas constitucionales de intervencionismo de Estado constituían un modelo agotado. No puede olvidarse que la Secretaria de Comercio de los Estados Unidos, en su visita a Bogotá, le exigió a Barco, siendo ministro de Hacienda César Gaviria, la apertura económica, a cambio del desembolso del crédito Challenger. Antes el Fondo Monetario Internacional había presionado con el crédito Yumbo a Belisario para liberalizar los aranceles de importación. Cualquier escrúpulo u obstáculo para poner en marcha el nuevo modelo o para embarcarse en una nueva constitución había que superarlo.

De ahí en adelante, todos los esfuerzos gubernamentales giraron alrededor de sacar adelante en el Congreso una nueva constitución. Fracasado allí ese intento, se propusieron planificar el golpe de Estado que facilitara el proceso de ponerle piso legal a la apertura económica. Francisco Mosquera señalaba: el verdadero 'revolcón' se le dará al país en el ruedo de la 'apertura económica', que requiere un ámbito constitucional distinto, operante, flexible.

3.4. Características de la apertura económica

En la segunda mitad del gobierno de Virgilio Barco (1986- 1990) la situación económica se tornó incierta. El crecimiento del producto comenzó a disminuir, el índice inflacionario repuntaba a los niveles de 30 años antes y las exportaciones tradicionales, en particular las de café y petróleo, se enfrentaban a un entorno externo cada vez más desfavorable, lo que se traducía en una pérdida creciente de divisas y la amenaza de una fuerte crisis cambiaria.

En enero de 1990 se emprendió un programa de internacionalización de la economía, el cual buscaba "eliminar el sesgo antiexportador, estimular la modernización, fortalecer la competitividad interna y eliminar las distorsiones en los mercados laboral, financiero y cambiario", todo ello mediante la devaluación de

la moneda y la eliminación progresiva de los aranceles y del sistema de permisos a la importación.

El proyecto subrayaba la importancia de que la apertura se realizara en forma gradual, a fin de adecuar la tecnología interna a las nuevas necesidades de la competencia externa, al tiempo que se buscaban concesiones arancelarias de los países desarrollados que facilitarían el ingreso a sus mercados. Para detener el crecimiento de los precios, se recortaron el gasto y la inversión públicos, y se semicongelaron los salarios, lo que abatió la demanda agregada en su conjunto. En los últimos meses de su gobierno y ante la poca eficacia de las medidas antiinflacionarias, Barco decidió frenar el ritmo de la devaluación a fin de favorecer las compras al exterior y reducir los costos internos.

Al asumir Gaviria el poder en agosto de 1990, encontró una economía en franca recesión, con altos costos de capital y una inflación que se negaba a ceder. De hecho, la mayoría de las empresas subían el precio de sus productos y servicios para compensar los mayores costos financieros y la caída de las ventas. El nuevo gobierno retomó y profundizó el programa de apertura económica, iniciado seis meses antes, como una estrategia viable para superar la crisis y reemprender el crecimiento con base en un tipo de cambio competitivo y un satisfactorio nivel de reservas internacionales. Según se anunció, el nuevo proceso de apertura descansaría en cuatro conceptos básicos:

- i. Automaticidad, definida como la necesidad de minimizar el grado de discrecionalidad existente en el manejo de las importaciones, por medio del uso generalizado de la licencia previa.
- ii. Gradualidad, para conceder al aparato productivo del país el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia.
- iii. Universalidad, con la que todos los sectores productivos se exponen por igual a la competencia externa, evitando la discriminación de uno a favor de otros.

- iv. Sostenibilidad, que se asocia directamente con la estabilidad de la política macroeconómica y a las perspectivas de la balanza de pagos.

Con estos lineamientos se inició la primera fase del programa de apertura que se prolongó hasta diciembre de 1990 y cuyas principales medidas y características se reseñan a continuación.

3.4.1. El gasto y la inversión públicos

Para impulsar e incrementar la competitividad de las exportaciones se estableció un proceso de devaluación periódica de la moneda. El número de tasas arancelarias disminuyó de 14 a 7 niveles y se redujo de 4 a 2 por ciento el arancel de 405 productos referentes a maquinaria, insumos y materias primas. A la mayoría de los bienes de consumo se les impuso una tasa de 20%, lo que representó una disminución de 10 puntos porcentuales. También se eliminó el requisito de licencia previa para las importaciones, con excepción de algunos productos agropecuarios (leche, trigo, aceite, centeno, avena, maíz, sorgo y harinas, entre otros). Para reforzar la reorientación de la economía al exterior, se aprobaron amplias reformas estructurales en el ámbito laboral y financiero.

Para enfrentar el alza de los precios el gobierno adoptó medidas de corte monetarista. Principalmente se intentó controlar la expansión monetaria mediante la emisión de títulos del Banco de la República y se estableció un plazo máximo de tres meses para que los importadores retiraran sus requerimientos de divisas. El gasto público se redujo, los impuestos se incrementaron (el IVA se elevó de 10 a 12 por ciento) y se aplazaron importantes proyectos de inversión, sobre todo en el sector eléctrico.

3.4.2 Manejo de la inflación

A pesar de los esfuerzos oficiales, el crecimiento de los precios en 1990 fue de 32.4%, más de seis puntos porcentuales superior al índice de 1991 y uno de los más altos de los últimos años. El principal obstáculo de la política antiinflacionaria fue el creciente ingreso de capitales foráneos, y el consecuente aumento de las reservas internacionales, merced a la colocación masiva de títulos y a la restricción del crédito interno que incidieron sobre el alza de las tasas de interés internas, lo que se combinó con las expectativas de revaluación cambiaria y las bajas tasas de interés externas. El gobierno de Gaviria decidió modificar sustancialmente su estrategia inicial, con el propósito de restringir la emisión monetaria y disminuir las tasas de interés. Así, dosificó en forma más severa el crédito interno y la política fiscal; redujo al mínimo la emisión de títulos, e incrementó los requerimientos para otros tipos de inversión.

El Ministerio de Hacienda congeló créditos externos recibidos hasta por 682 millones de dólares y extendió de tres meses a un año la vigencia de los certificados de cambio utilizados por los exportadores, con el fin de controlar el ingreso de divisas al país. También impuso un impuesto de 3% (adicional a una comisión de 5%) a todas las operaciones cambiarias del país.

Cabe señalar que desde principios de 1991 se liberó el mercado cambiario, con lo que las instituciones financieras pueden intervenir en éste, con la obligación de vender semanalmente sus saldos netos al Banco de la República al tipo de cambio oficial.

Para incrementar las importaciones se decidió frenar la devaluación de la moneda y acelerar el proceso de apertura. Ello implicó eliminar completamente la sobretasa aplicada a esas compras y reducir a sólo cuatro los niveles arancelarios. A mediados de 1991 se decretó una reducción del arancel promedio de 24.7 a 14.8 por ciento, con un máximo de 15% y un mínimo de cero. Se eximieron de gravamen los insumos, las materias primas y los bienes intermedios y de capital; a los de consumo final se les tasó con el arancel máximo. El proceso de apertura de

la economía se aceleró tanto que se abrió la cuenta de capital externo sin esperar a que se dieran las condiciones que el mismo gobierno consideraba como requisitos previos: la consolidación de la apertura comercial y el saneamiento de la política monetaria y fiscal.

Las modificaciones a la política económica desde principios de 1991 no constituyeron un simple ajuste coyuntural para enfrentar las presiones inflacionarias; fueron el principio de un cambio profundo a favor del combate frontal en contra de la inflación. La apertura dejó de ser una estrategia para el desarrollo para convertirse en un instrumento más de los esfuerzos gubernamentales para reducir el alza de los precios. Los esfuerzos gubernamentales para frenar el crecimiento de los precios dieron sus primeros frutos a partir de agosto de 1991, cuando la tasa comenzó a disminuir, tendencia que se mantuvo hasta mediados de 1993. En 1991 y 1992 la inflación fue de 26.8 y 25.1 por ciento, respectivamente, con lo que el índice se acercaba paulatinamente a la meta oficial de 22 por ciento.

Si bien la baja de la inflación en ese período obedeció a la reducción de los aranceles y a la revaluación del tipo de cambio, es decir, al abaratamiento de las importaciones de bienes y servicios, otros factores contribuyeron de manera importante en ese proceso:

- i. La baja en los precios de los alimentos, debido al incremento de las importaciones de esos bienes en el marco de la apertura económica. De hecho la inflación moderada de los alimentos encabezó la baja general de precios.

Por ejemplo, de agosto de 1992 a julio de 1993 la inflación anualizada pasó de 28.4 a 20.5 por ciento. En este lapso la tasa de precios de los alimentos cayó de 35.1 a 10.2 por ciento, mientras que la del resto de los bienes subió de 24.9 a 26.2 por ciento. Con pocas excepciones, los

bienes que determinaron el descenso de la inflación fueron los productos pecuarios, los cereales, dominados por importaciones de trigo y maíz, las leguminosas, que también incluyen varias importadas, y algunos productos agrícolas perecederos, como la papa y la yuca.

- ii. El sector industrial de bienes no alimenticios absorbió en determinados momentos los mayores costos de la mano de obra, los servicios públicos y los impuestos, sin trasladarlos a los precios. Ello permitió que la inflación en 1992 fuera menor que la del año anterior, a pesar del repunte de los precios de los alimentos en ese año (27.8%); este incremento fue resultado de la caída de la oferta interna debido a la profunda crisis del sector agropecuario, que ese año se vio agobiado por los efectos de la apertura, una larga sequía y un severo racionamiento de electricidad.
- iii. La corrección fiscal permitió reducir el déficit público a sólo 0.6% del PIB en 1992 y 1993, con base en un mayor control del gasto público, altos ingresos tributarios y una gestión más eficiente de las industrias estatales. A este resultado contribuyó de manera importante la puesta en marcha, en julio de 1992, de una importante reforma tributaria que incluyó el incremento de dos puntos porcentuales del IVA (se situó en 14%) y la ampliación de su base gravable; la colocación en 1992 de los Bonos para el Desarrollo Social y Seguridad Interna, por 270 000 millones de pesos (unos 428 millones de dólares), que no tendrían rendimiento alguno, pero servirían para cancelar impuestos en 1997; incrementos en las llamadas "contribuciones especiales" por la producción de petróleo, gas, carbón y ferro níquel, y el combate de la evasión y elusión fiscales.

En 1993 la inflación fue de 22.6%, siguiendo una vez más el comportamiento de los precios de los alimentos. De enero a diciembre la tasa de éstos cayó de 26.9 a

14.5 por ciento, al superarse parcialmente el problema de la sequía y la crisis de energía. En otras palabras, la caída de los precios relativos de los alimentos no corresponde a un aumento extraordinario de la productividad o una gran reducción de los costos de la producción agrícola; lo que ha ocurrido es una simple reacción de la oferta agrícola tras la sequía y los aumentos exorbitantes de precios en 1992, un fenómeno ya observado en otros años tras épocas de sequía. La experiencia muestra que cuando los precios relativos descienden tan abruptamente por esas razones es muy probable que se presente una corrección posterior. Los productos no alimenticios se encarecieron en este lapso más de 27%, encabezados por los altos costos de la vivienda (29.5%), educación (28%) y salud (27%). En 1993 la inflación presentó el índice más bajo de los último cinco años. Este resultado se basó en la evolución de los precios hasta julio, pues en el segundo semestre de ese año repuntaron.

3.4.3. Política monetaria e inflación

Además de la enorme volatilidad de los precios de los alimentos y su efecto directo en la inflación global, los esfuerzos gubernamentales por controlar el alza de los precios enfrentan un obstáculo cada vez más difícil de sortear: la revaluación de la moneda y el creciente nivel de las reservas internacionales.

Desde 1990 la política monetaria se planteó como principal objetivo combatir la inflación. Ello se reflejó en el manejo del tipo de cambio, el cual se modificó a partir de ese año en favor de la estabilidad en lugar de la devaluación. Sin embargo, la necesidad de incrementar las importaciones y, sobre todo, el creciente ingreso de capitales externos al país, con el consecuente aumento de las reservas internacionales, obligaron a las autoridades a revaluar la moneda en forma constante. Esto se explica por las características de las fuentes de emisión primaria de Colombia que se encuentran vinculadas a la evolución de sus reservas internacionales. Así, una devaluación expande en forma directa la base monetaria, lo que presiona el alza de los precios. Según cálculos de la CEPAL, a finales de

1993 las reservas representaban 2.04 veces la base monetaria, por lo que una devaluación nominal de un punto porcentual expandiría ésta en 640 000 millones de pesos.

El principal obstáculo fue el creciente ingreso de capitales foráneos, y el consecuente aumento de las reservas internacionales El Banco de la República de Colombia realizó, en noviembre del año 2005, un importante estudio para evaluar si el nivel de sus reservas corresponde a las necesidades de la nación. Compara el nivel promedio de las reservas del país, como porcentaje del PIB, en el período 1979-1991, con el de 60 naciones de altos y bajos ingresos. Mientras que en éstas las reservas representan 6% del producto, en promedio (7.7% las de ingreso alto y 5.1% las de ingreso bajo), en Colombia son superiores a 8.1%.

En términos de comercio internacional, las reservas son equivalentes a 17.4% en el conjunto de países, mientras que en Colombia la relación es de 44.7%. El estudio concluye que siguiendo las reglas para determinar el nivel óptimo de las reservas (en el caso colombiano el monto más alto tolerable estaría en relación a la variabilidad de la cuenta corriente) se requerirían reservas por 4 600 millones de dólares, y en 1993 el nivel de reservas fue cercano a 8 000 millones de dólares.

Para reforzar la política antiinflacionaria las autoridades monetarias han combinado la sobrevaluación de la moneda con tasas de interés reales bajas. De 1990 a 1993 las pasivas bajaron más de 12 puntos porcentuales, al pasar de 38.43 a 25.95 por ciento, mientras que las activas perdieron más de 11 puntos al situarse en 1993 en 35.79 por ciento.

En los primeros meses de 1994 la inflación creció a un ritmo mayor que el del año anterior. En abril el índice de precios aumentó 2.37%, con lo que la tasa acumulada en el año alcanzó 11.92%, 1.21 puntos superior a la del mismo período de 1993.

3.4.4. El sector agropecuario y la apertura

Si la gradualidad de la apertura era importante para todos los sectores productivos de Colombia, para el agropecuario era vital, merced a su importancia histórica y estratégica en la economía, al rezago de su estructura productiva y a las condiciones específicas del comercio internacional. A diferencia de otros sectores, el agropecuario cuenta entre sus presupuestos con un sinnúmero de riesgos que justifican un tratamiento especial dentro de la política económica, como son el clima, la inseguridad y la inestabilidad de sus precios.

En una primera etapa la política de apertura del sector se fundamentó principalmente en las siguientes medidas:

- i. Reducir y eliminar de manera paulatina la mayor parte de las restricciones cuantitativas a las importaciones agropecuarias. Se inició un cronograma de desgravación arancelaria proyectada a un mínimo de tres años.
- ii. Conservar el régimen de licencia previa en algunos productos (leche, trigo, aceite, centeno, avena, maíz y sorgo) cuyo mercado se caracteriza por los subsidios o prácticas de dumping, así como para permitirles a las empresas crear las condiciones propicias para elevar su competitividad.
- iii. Establecer "franjas de precios" para los principales productos agrícolas transables como mecanismo de estabilización frente a las fluctuaciones abruptas de las cotizaciones internacionales.
- iv. Estimular las exportaciones del sector mediante un mecanismo periódico de devaluación de la moneda.
- v. Eliminar o reducir progresivamente los principales instrumentos fiscales de estímulo y fomento a la actividad. Asimismo, el Estado dejó de intervenir en

la comercialización de las cosechas, para dejarla en manos del sector privado.

El compromiso oficial de abrir el sector agrícola en forma gradual y mantener una estrategia de apoyo a las exportaciones, con base en la devaluación de la moneda, quedó superado a partir de 1991, cuando el combate contra la inflación se tornó la prioridad del gobierno. La apertura se aceleró, las importaciones de productos, insumos y materias primas para el sector inundaron el mercado interno, el tipo de cambio se revaluó y se encareció el crédito. El sector quedó enfrentado a todo lo contrario de lo que serían los estímulos para su reconversión hacia la tan anunciada apertura externa de la producción: la revaluación de la tasa de cambio alienta las importaciones, agrava la competencia subsidiada de los países desarrollados y disminuye el ingreso de los agricultores exportadores. Si bien los efectos negativos de la apertura en el sector comenzaron a manifestarse desde mediados de 1991, fue al año siguiente cuando la crisis estalló formalmente. En 1992 el comportamiento del PIB sectorial fue negativo (-1.0%) por primera vez en 40 años. La crisis del agro se manifestó en los siguientes hechos:

- i. De 1990 a 1993 la superficie sembrada con cultivos transitorios disminuyó en más de 500.000 hectáreas. Los casos más críticos son los productos que tenían un elevado nivel de protección antes de la apertura, como maíz, arroz, trigo, frijol y soya, que en conjunto representan más de 70% de la caída total.
- ii. Además del fuerte descenso de la inversión se inició una grave descapitalización del sector. Por ejemplo, en 1992 se requerían cerca de 1.500 tractores, pero se incorporaron a la producción menos de 400. Como referencia, en 1988 se incorporaron a la actividad 1.500 tractores, y 1.800 al año siguiente.
- iii. Pérdida creciente de la competitividad frente a los artículos importados, por lo que algunos productos del sector corren el riesgo de desaparecer en

definitiva. Lo anterior se agrava por el notable rezago tecnológico de los pequeños y medianos productores, los cuales son amplia mayoría, que les impide hacer frente a las necesidades que les impone la rápida apertura, como son la ampliación de la infraestructura, capacitación, financiamiento para la investigación científica y la incorporación tecnológica.

- iv. El rotundo fracaso de las medidas gubernamentales para defender los cultivos contra la avalancha de las importaciones. La franja de precios fue un instrumento muy limitado debido a la discrecionalidad de su manejo.
- v. La grave situación del agro exportador, que se enfrenta a una pérdida acelerada de su competitividad externa, a causa de la política monetaria.

3.4.5. Crisis cafetera

El entorno externo: Durante un largo período el mercado mundial del café cuya importancia en la evolución socioeconómica de Colombia es invaluable se caracterizó por su estabilidad y porque tiende a favorecer a los vendedores. Ello beneficiaba enormemente a Colombia (segundo productor y exportador del mundo, después de Brasil), que tenía una gran fuerza en la Organización Internacional del Café (OIC), gracias a su elevada participación mundial y la famosa calidad de sus granos. Empero, la era de la bonanza cafetalera terminó en los ochenta y dio paso a la peor crisis mundial del grano, la cual se reflejó en la saturación del mercado, la abrupta caída del precio internacional y la eliminación del sistema de cuotas de exportación de la OIC en 1989. A todo ello se aunó la reciente salida de Estados Unidos de la organización, lo que representó la muerte en vida del cártel.

La "negra" situación internacional del café se combinó en Colombia con las enormes dificultades del agro, producto de las políticas de ajuste y antiinflacionarias. De hecho el sector cafetalero del país es uno de los más afectados por la política monetaria. La revaluación hizo más difícil sustentar el

precio interno real a los productores, de manera que el ingreso real de los cafetaleros cayó a sus mínimos niveles de los últimos años.

Las consecuencias de la crisis saltan a la vista: en 1992 y 1993 la producción del grano cayó 0.3 y 13 por ciento, respectivamente; la captación de divisas disminuyó a un ritmo de 5% anual desde 1990, y la participación del café en las exportaciones totales del país (50% a mediados de los ochenta) bajaron a menos de 15% en 1993.

Dentro del gobierno se asumieron dos posiciones antagónicas para interpretar el conflicto agrario. Por un lado el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda aseguraban que la crisis del sector era coyuntural y que respondía principalmente a la restricción del crédito, la caída de los precios internacionales de los productos de exportación y la fuerte sequía de 1992. Así, los posibles efectos negativos de la apertura se corregirían en el corto plazo, una vez que la economía agropecuaria se ajustara a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internos y externos. La producción y la rentabilidad del sector estarían asociadas al buen desempeño de la macroeconomía del país.

El entorno interno: Durante 1991 y 1992 se impuso la interpretación "coyunturalista". En los primeros meses de 1993 la situación se tornó insostenible, lo que obligó a las autoridades a instrumentar diversas medidas, destacando la puesta en marcha del Plan de Reactivación del Sector Agropecuario, y la promulgación de una Ley Agrícola. Entre otras acciones el gobierno decidió.

- Modificar las franjas de precios para mejorar su cobertura.
- Introducir precios mínimos de importación para los principales productos agrícolas.
- Reactivar la licencia previa para las importaciones de leche en polvo.
- Establecer un subsidio especial para el algodón.

- Poner en marcha un nuevo mecanismo de créditos para reforzar las actividades de los pequeños agricultores.
- Apoyar nuevamente algunos aspectos de la comercialización agropecuaria, en especial en los mercados de futuros, subsidios en algunas transacciones y en el intercambio de bienes agroindustriales.
- Crear un seguro agropecuario y fondos "parafiscales" y de estabilización de precios.
- Impulsar la tecnificación agropecuaria mediante asistencia y capacitación.

Con base en estas medidas y en las mejores condiciones climatológicas, la actividad del sector se reactivó, lográndose un crecimiento de 2.7% en 1993. Sin embargo, el desempleo rural creció 0.5%, principalmente en las regiones centrales del país (Caldas, Risaralda, Quindío y Caquetá), los precios agrícolas cayeron 21% respecto a 1992, siendo la papa, el arroz, el maíz, la cebada, el sorgo y la soya los más afectados, y se mantuvieron en situación crítica los principales productos de exportación: café, algodón y arroz.

3.4.6. Evolución general de la economía

Luego de una notable baja en 1991, la economía colombiana tuvo un claro repunte en los dos años siguientes, con tasas de crecimiento de 3.5 y 5.2 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 1). Cabe destacar que el incremento de 1992 es muy meritorio si se considera la grave crisis del agro y energética, derivada de la sequía y la consecuente reducción de la capacidad de las hidroeléctricas del país.

CUADRO 1

COLOMBIA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB POR SECTORES, 1991-1993

	1991	1992	1993(a)
Producto interno bruto	2.1	3.5	5.2
Agropecuario	5.2	-1.0	2.7
Café	15.0	-0.3	-13.0
Otros productos	3.8	-1.1	5.2
Minería	0.7	1.0	0.1
Industria	1.1	4.8	1.9
Trilla de café	-7.6	30.7	-16.0
Otros	2.4	1.2	5.1
Construcción	-0.7	11.5	9.3
Comercio	-0.1	4.0	5.0
Transporte	2.6	2.3	6.2
Otros servicios modernos	5.3	4.2	8.9
Servicios personales	3.7	3.0	4.2
Servicios domésticos	2.0	3.5	3.0
Alquiler de vivienda	3.3	1.8	3.1
Servicios del gobierno	3.5	6.2	7.7

Fuente: Departamento Nacional de Estadística

Dane y proyecciones de Fedesarrollo.

Tras mantenerse contraído dos años, en 1993 el gasto gubernamental creció 11%, gracias a la notable mejoría de los ingresos públicos (que crecieron 37%) como resultado de la profunda reforma de 1992. Esta situación alentó la demanda interna que de hecho se convirtió en el motor de la economía.

Uno de los principales logros de la política económica en los últimos tres años (2003 a 2006) es la disminución del desempleo, cuya tasa en 1993 fue de 8%, la más baja de los últimos 15 años. Cabe advertir, con base en datos

complementarios de la estructura del empleo, que paralelamente al descenso de la desocupación crecen los trabajos denominados temporales e informales, por lo que es preciso tomar con cierta cautela el optimismo oficial.

3.4.7. El sector externo

Con la apertura se pretendía reorientar la economía al exterior mediante un fuerte impulso a las exportaciones y una mayor competitividad de la producción nacional. Sin embargo, la increíble velocidad con que se abrió la economía del país pareció contradecir tales propósitos.

En 1992 el superávit comercial presentó una fuerte caída (58%), que al año siguiente se convirtió en el primer déficit desde 1984. Asimismo, la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó un saldo negativo de 1 610 millones de dólares (véase el cuadro 2).

CUADRO 2

COLOMBIA: SECTOR EXTERNO, 1990-1993 (MILLONES DE DÓLARES)				
	1990	1991	1992	1993
Cuenta corriente	543	2 363	925	-1 610
Balanza comercial	1 971	2 959	1 233	-1 050
Exportaciones	7 079	7 507	7 263	7 695
Importaciones	5 108	4 548	6 030	8 745

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

En 1992 y 1993 las exportaciones se mantuvieron estables, no así las importaciones que crecieron a un ritmo de 32.5 y 45 por ciento, en uno y otro año, aprovechando la drástica disminución de aranceles y otras barreras cuantitativas.

Las importaciones de bienes de consumo se incrementaron en forma espectacular de 1991 a 1993. En este último año crecieron 42.3%, encabezadas por las de automotores (163%), muebles (108%), bebidas (188%) y alimentos (44%). Las de bienes intermedios para la industria crecieron 46%, mientras los destinados a la agricultura cayeron 9.5 por ciento. Asimismo, las importaciones de bienes de capital que registraron los principales crecimientos correspondieron a transporte (337%), construcción (129%), industria (18%) y agricultura (15.7%).

3.4.8. Las exportaciones y sus perspectivas

Ante la caída pronunciada de las exportaciones tradicionales, en particular las de café, hidrocarburos, carbón, ferro-níquel y oro, el gobierno emprendió la tarea de fomentar las ventas externas no tradicionales, al parecer con cierto éxito.

Según cifras preliminares del Banco de la República, en 1993 las exportaciones crecieron 13.5%, al sumar 4.038 millones de dólares, casi 53% de la oferta exportable. Un elemento que explica este resultado es la bonanza exportadora de perlas y esmeraldas, las cuales se incrementaron en el último año más de 170%. Si se excluyeran estas ventas el crecimiento de estas exportaciones caería a 6%, una cifra nominal bastante pobre en un país que antes de la apertura económica estaba acostumbrado a registrar aumentos de las exportaciones por encima del 15% anual.

A principios de 1992 el gobierno dio un paso importante en sus esfuerzos por impulsar las exportaciones al transformar el antiguo Fondo de Promoción de Exportaciones en el nuevo Banco de Comercio Exterior, vinculado al Ministerio de Comercio Exterior. La principal tarea de esta institución es financiar el proceso exportador mediante créditos para capital de trabajo, inversión fija, estudios de preinversión y de mercado, campañas publicitarias en el exterior y participación en ferias internacionales. El gobierno anunció en abril de 1993 un ambicioso plan de

comercio exterior para los próximos cuatro años. El proyecto consta de cuatro puntos fundamentales:

- i. El Estado debe inducir y facilitar la apertura al exterior. No basta con bajar los aranceles. Se deben buscar nuevos mercados por medio de procesos de integración regional, así como intentar concretar acuerdos sectoriales bilaterales con países desarrollados, a fin de atraer flujos de inversión de tecnología.
- ii. Facilitar aún más las importaciones, lo que no sólo implica bajar aranceles, sino cambiar profundamente el régimen aduanero, disminuir los trámites burocráticos y dar mayor transparencia a las políticas y procesos gubernamentales.
- iii. Promover las exportaciones con base en políticas específicas para cada sector.
- iv. Impulsar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología en todos los sectores productivos del país.

En cuanto al último punto es importante destacar que el ingreso de capitales ha sido considerable en los últimos años, desde 2003. Sólo en 1993 la inversión extranjera directa (IED), sin considerar la realizada en el sector petrolero, ascendió a 436.5 millones de dólares, lo que representó un aumento de 24.6% respecto al año anterior.

Empero, gran parte de los capitales que ingresan al país pueden abandonarlo en cualquier momento, pues se concentran en inversiones financieras de alta liquidez, principalmente títulos del Banco de la República emitidos para contrarrestar la monetización de esas mismas divisas.

3.4.9. Integración con otros países

Colombia intensificó sus relaciones comerciales y económicas con otros países en los últimos años para reforzar la orientación al exterior de su economía. En este lapso se firmaron importantes acuerdos de desgravación arancelaria con Ecuador, Bolivia y Chile.

Cabe señalar que desde 1992 Estados Unidos concedió a Colombia los beneficios del Andean Trade Preferences Act (APTDEA) que permite el acceso franco y sin restricciones de productos a su mercado, excepto textiles, calzado, productos de cuero, azúcar, petróleo y atún. Sin embargo, los exportadores colombianos no han aprovechado cabalmente ese beneficio debido a la falta de información y la poca presencia de los productos colombianos en ese mercado.

Para finales del año 1994 el gobierno esperaba un crecimiento económico de 5%, con base en un vigoroso aumento de la inversión pública y privada y un buen desempeño de la demanda interna. La inflación anual estimada fue de 19%, meta muy difícil de cumplir si se considera que el índice de precios ha repuntado en los primeros meses del año por el incremento de la demanda interna y la creciente liquidez, resultado de la baja de las tasas de interés. Pese a ello, parece realista el planteamiento oficial de mantener un vigoroso crecimiento de la economía con una tasa inflacionaria más o menos controlada.

Las importaciones, por su parte, seguirían creciendo a un ritmo superior a 20% anual, o sea que el déficit de la balanza comercial seguirá ampliándose los próximos años. El ingreso de capitales en 1994 se estimó en más 2 100 millones de dólares, monto que sirvió para financiar el déficit del sector externo.

EJERCICIO DE REFUERZO: Unidad III – Modelo aperturista

Objetivo: Permitir al estudiante identificar las relaciones de mayor importancia, que tiene Colombia con el resto del mundo y la importancia que ellas tienen en el actual periodo de globalización.

Ejercicio

1. Determinar las instituciones del comercio exterior de Colombia y su funcionamiento actual.
2. Consultar cuál es el Plan Estratégico Exportador de Colombia. (PEE 1998 -2008).

Metodología:

- Organizar 5 equipos de trabajo, cada uno de ellos deberá exponer un objetivo con sus respectivas estrategias, en un tiempo máximo de 10 minutos.
- Cada equipo deberá entregar al resto del grupo un resumen al momento de realizar su exposición.

UNIDAD IV – SECTORES ECONÓMICOS EN COLOMBIA

Objetivos

- Estudiar el comportamiento de los diferentes sectores de la economía colombiana.
- Analizar las principales variables de cada sector económico del país.
- Resaltar los principales subsectores que componen al sector industrial y su aporte al valor agregado industrial.

4.1. SECTOR AGROPECUARIO

La Constitución Política de Colombia establece como una "*obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*". Posteriormente, como instrumento para el manejo de la política ambiental y en cumplimiento del mandato constitucional, se crearon el SINA y el Ministerio del Medio Ambiente, organismo rector de la gestión ambiental. Sin embargo, surge la sensación de que toda la responsabilidad a este respecto se hubiera descargado en el Ministerio del Medio Ambiente y como consecuencia, es todavía muy débil la participación e incipientes los aportes por parte de los diferentes agentes que conforman el Consejo Nacional Ambiental, máxima instancia de coordinación intersectorial y participación del SINA.

Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente, en su calidad de organismo rector, tiene, entre otras funciones, las de formular la política nacional, establecer las reglas y criterios en el ordenamiento ambiental del uso del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos y de regular las condiciones generales para el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, responsabilidad bien difícil de llevar a cabo si no se cuenta con la participación activa y decidida de los diferentes sectores que orientan las políticas de desarrollo nacional.

Asimismo, buena parte de los esfuerzos realizados por el Ministerio del Medio Ambiente desde su creación en 1993, se ha focalizado en consolidarse como institución y en desarrollar la normatividad ambiental necesaria, pero queda mucho por realizar en el aspecto de articulación y coordinación interinstitucional en donde, valga la pena reconocer, no ha existido la mejor colaboración por parte de los diferentes interlocutores sectoriales, evidenciando igualmente que en el propósito de formar una conciencia ambiental en todos los niveles del Estado existe todavía un largo camino por recorrer.

El sector agropecuario y todas sus instituciones no han sido la excepción, a pesar de tener en el proceso, por una parte, una responsabilidad casi paternal en el desarrollo de una política ambiental, y por otra, como ya se había mencionado, situaciones que lo marcan como uno de los sectores más involucrados en el deterioro ambiental. Precisamente del reconocimiento de la complejidad propia de la política agropecuaria y rural, se desprende que es en el sector agropecuario y rural donde el reto de crear una conciencia ambiental que garantice un desarrollo humano sostenible es más necesario, urgente y difícil de conseguir.

La actual política agropecuaria desde el 2004 plantea dos directrices fundamentales para el desarrollo sectorial: la modernización y competitividad de las actividades productivas, y el desarrollo integral y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad rural, aspectos que se enmarcan perfectamente dentro del propósito del desarrollo humano sostenible, pero sólo si en su diseño, en su planeación y en su desarrollo, permanecen claramente establecidos los criterios de orden ambiental y la perspectiva sustentable. Al respecto vale la pena resaltar que tales condiciones no han sido tan evidentes y su aplicación todavía es tema de discusión e inclusive parecen reñir cuando se abordan temas como los de adecuación de tierras, investigación y avance tecnológico, crédito agropecuario, comercialización agropecuaria, reforma agraria, servicios sociales y competitividad, entre otros. Al parecer, el sector es muy resistente al momento de apropiarse nuevos modelos de desarrollo, más aún cuando anteriores modelos,

como los que conformaron la llamada Revolución Verde, fueron tan profusamente arraigados y mantienen una inercia conceptual en las diferentes esferas del quehacer sectorial. Paralelamente, la sensibilidad que ha mostrado el sector al nuevo modelo de desarrollo económico y a las históricas presiones que debe soportar por aspectos como la propiedad de la tierra, la pobreza, la violencia y más recientemente, la narcoproducción, no sólo dificultan la aplicación de estrategias ambientales para el sector sino que, adicionalmente, se convierten en variables que se incorporan y han de tenerse en cuenta al momento de su diseño y puesta en marcha.

Al relacionar las diferentes variables contenidas en la definición de Desarrollo Sostenible en un análisis diagnóstico del sector agropecuario, la conclusión es que éste tiene una tradición productiva evidentemente insostenible, ineficiente, entendiendo como ineficientes los procesos productivos en los cuales los costos originados por los daños ambientales son superiores al aumento del bienestar resultante del eventual aumento de los ingresos.

4.1.1. Uso de la tierra

En lo que se refiere al recurso suelo, según estudios realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, indican que de los 114 millones de ha del territorio nacional, las tierras aptas para la agricultura alcanzan cerca del 13%, es decir, un poco más de 14 millones de ha, pero solamente se utilizan en actividades agrícolas cerca del 5%, es decir, alrededor de 5 millones de ha, lo que a las claras indica que buena parte de la superficie potencialmente agrícola (un poco más de 9 millones de ha) se dedica equivocadamente a otros usos menos productivos.

En estos estudios se indica que el porcentaje de la tierras en pastos es del 35%, alrededor de 40 millones de ha, cifra considerablemente alta, comparada con el potencial de tierras aptas para este propósito, el cual sólo es del 17%, o sea,

alrededor de 20 millones de ha. De las áreas en pastos, únicamente el 4,5% corresponde a pastos con manejo, a pesar de que el área potencial para pastos mejorados es de un poco más del 7%. De las anteriores cifras se concluye un incremento de tierras dedicadas a pastos a costa de tierras agrícolas o forestales, mostrando una vez más problemas de sobre y subutilización de la tierra, y de manera global se puede evidenciar de antemano un uso ineficiente del recurso suelo en Colombia.

Desde el punto de vista ecológico, la deforestación, como fruto de los desequilibrios en la tenencia de la tierra y la búsqueda de mayores ingresos en actividades ilícitas en buena parte de los casos a costa del bosque, sigue siendo el mayor problema, con un ritmo de entre 360 a 600.000 ha/ año, según el DNP, pudiéndose citar cifras mucho más severas que hablan de alrededor de las 850.000 ha/año.

La erosión ha venido afectando en grado variable las tierras agrícolas del país. Según el IGAC; la erosión, desde muy ligera a muy severa, afecta el 52% del territorio nacional y 86% de la zona andina presenta algún grado de la misma. Aparte de las áreas naturalmente desérticas ubicadas principalmente en La Guajira (100.000 ha), se estima que existen alrededor de 720.000 ha en vías de desertificación, y con síntomas iniciales de este proceso en otras 15.500.000 ha en zonas secas. Aproximadamente el 45% de los suelos del territorio nacional se usan para fines diferentes de los de su vocación, y por lo menos el 8.5% presenta erosión muy severa.

Para muchos cultivos y en amplias zonas del país, las prácticas permanentes de mecanización y uso de implementos inadecuados de labranza como rastras y arados de disco han destruido los suelos pulverizándolos superficialmente y compactándolos más internamente. De igual manera, el pobre manejo de los sistemas de irrigación ha desencadenado graves problemas de salinización y alcalinización de suelos en muchas áreas.

4.1.2. Uso del agua

Colombia es uno de los países con mayor disponibilidad de agua dulce del mundo, 59 l/s/km², pero paradójicamente, uno de los de menor desarrollo en lo que se refiere a agricultura bajo riego, en donde, de un área potencialmente irrigable de más de 10 millones de ha, incluyendo zonas de ladera, escasamente el área bajo riego alcanza las 600.000 ha, y con deficientes controles de abastecimiento por demanda y en drenajes.

Este indicador muestra un alto grado de ineficiencia, si se tiene en cuenta que en buena parte los bajos rendimientos, así como procesos de erosión y salinización de suelos, son producto de un inadecuado uso y manejo del recurso agua. Otro problema está relacionado con la disponibilidad de agua potable para la población ubicada en áreas rurales. El problema se magnifica cuando en la región latinoamericana cuatro de cada diez personas que viven en el campo carecen de agua potable y casi siete de cada diez personas no poseen instalaciones para el saneamiento de aguas.

Por otra parte, la oferta de recursos hidrobiológicos se ha visto afectada notoriamente como consecuencia de la sobreexplotación del recurso, la contaminación y degradación creciente de los cuerpos de agua y de las cuencas y micro cuencas. Un caso particular lo constituye la pérdida de productividad de la cuenca magdalénica, cuya participación en los años 80 alcanzó un promedio del 65% de total de la producción del país, reduciéndose para la década de los 90 en más de un 40%.

De seguir las actuales tendencias extractivas de los recursos naturales, sin duda alguna, la lucha por la supervivencia de la vida, estará enmarcada de manera estratégica por el manejo y aprovechamiento sostenible que el hombre realice del recurso agua.

4.1.3. Uso de agroquímicos

Desde hace cinco décadas los agroquímicos han sido los componentes químico-tecnológicos más utilizados por la moderna agricultura en casi todos los países desarrollados y en vías de desarrollo. La denominada Revolución Verde, que resultó como consecuencia de la agricultura intensiva, aumentó la utilización de los productos agroquímicos en los últimos 30 años, y aunque el empleo de estos productos lo que pretende es mejorar la producción agrícola, aspectos como la sanidad de los seres humanos, su uso indiscriminado, la falta de educación y la carencia de conocimientos en la aplicación han contribuido a crear situaciones insostenibles, desequilibrando la salubridad del medio ambiente y dejando secuelas a veces irreversibles para el uso de la tierra de las generaciones futuras.

4.1.4. Importación de tecnologías

De hecho, aunque el sector agropecuario tiene la infraestructura y la experiencia de investigación tecnológica y de transferencia de tecnología más importante del país, y representa el 45% de la inversión del Estado en investigación, no se puede dejar de lado que la creación del ICA en 1962, como la institución encargada de la investigación en el sector, se orientó en términos de las estrategias internacionales promovidas por la época. Colombia se suscribió entonces al modelo internacional de la Revolución Verde, cuyo objetivo se centró en la rápida adopción del cultivo de variedades mejoradas con alta capacidad de respuesta al uso de fertilizantes y fáciles de mecanizar, adoptando el paquete que incluía semillas, aplicación intensiva de fertilizantes sintéticos y plaguicidas químicos, el equipo de riego controlado y la mecanización. Su impacto en términos de producción ha sido calificado como moderado y contradictorio, ya que cultivos como papa, maíz, trigo y algodón respondieron modestamente, en contraste con el del arroz, caña de azúcar y banano, en los que sí se obtuvieron aumentos productivos impresionantes. Sin embargo, la situación del pequeño productor en términos

generales no cambió y sí se produjeron alteraciones importantes de los ecosistemas involucrados en la producción agropecuaria, debido al uso indebido de los insumos de origen en síntesis química, derivados de la aplicación del modelo.

La falta de adaptación del modelo a las circunstancias siempre cambiantes del agro en el país produjeron su agotamiento y los procesos institucionales, lentos de por sí en los entes del Estado, dejaron rezagada la reacción del sector a adoptar las nuevas tendencias de producción que se impulsan desde la comunidad internacional.

Solamente en la década de los 90 se produce la reacción a esta influencia y es cuando aparece Corpoica como organismo del Estado encargado de redireccionar la investigación agropecuaria, orientada hacia la aplicación de un nuevo modelo que pretende incorporar e institucionalizar estrategias científicas y tecnológicas acordes con la realidad productiva del agro en el país.

4.1.5. **Modelos de desarrollo agropecuario**

El anterior panorama, planteado de modo muy general, es el resultado de un largo proceso de desarticulaciones tanto de las políticas como de los marcos institucionales, que sentaron las bases para el deterioro anteriormente expuesto, y es suficiente para mostrar el agotamiento de los, hasta ahora adoptados, modelos de desarrollo, a pesar de los beneficios puntuales que haya traído consigo cada uno de ellos.

- **Modelo de sustitución de importaciones**

El modelo de sustitución de importaciones, también conocido como de desarrollo "hacia adentro", acogido casi sin excepción en la región, inspiró la formulación de políticas económicas en América Latina desde los años cincuenta.

Bajo este modelo, el sector agropecuario cumplía un papel secundario frente al proceso de industrialización acelerada que debería jalonar el desarrollo y el crecimiento. En este sentido, se buscó un sector agropecuario de mayor crecimiento para cumplir su función primordial de proveer recursos para el resto de la economía; así, para los años cincuenta, y con el fin de aumentar la productividad, se recomendó impulsar la mecanización de la agricultura y favorecer la transferencia de tierras de ganadería extensiva a la agricultura, sin hacer mención explícita de los aspectos redistributivos, de empleo y mucho menos de consideraciones ambientales.

El plan para la década de 1960/1970 hizo hincapié en la importancia de la reforma agraria. Al mismo tiempo se mencionaba la importancia de la agricultura comercial y de la ganadería, como rubros más dinámicos dentro del sector, y nuevamente se defendía la mecanización como instrumento para elevar la productividad. Apenas para entonces surgía la preocupación por la distribución del ingreso rural.

El inicio de la década de los setenta se caracterizó por volver a colocar en un lugar prioritario la reforma agraria y por la inclusión y el papel que empezaron a jugar los insumos mejorados como mecanismo para incrementar la productividad, el inicio de la denominada Revolución Verde.

Este esquema, basado en postulados unilaterales de intensificación de la productividad y su inserción crítica en el medio colombiano, que junto con elevadas tasas de crecimiento poblacional, la "explosión" urbana de los últimos 20 años, esquemas inequitativos de acceso y tenencia de la tierra, y políticas y programas de colonización y desarrollo rural generalmente diseñados sin ninguna consideración ambiental, se afianzaron a finales de los setenta y en la década de los ochenta, permaneciendo en mayor o menor grado hasta lo corrido del siglo XXI.

- **El nuevo modelo de desarrollo**

A pesar de que las políticas, adoptadas bajo el esquema de sustitución de importaciones, pretendían buscar incrementos de productividad, durante la década de los ochenta, el estancamiento en las tasas de crecimiento y productividad de la economías latinoamericanas pusieron en evidencia las crecientes limitaciones del modelo de desarrollo "hacia adentro". La respuesta en países como Chile, Bolivia, México y Colombia fue poner en marcha un nuevo modelo basado en la inserción de las economías en los flujos del mercado internacional, modelo de desarrollo "hacia afuera". En este nuevo escenario, la problemática ambiental derivada de los modelos de desarrollo anteriores se debe enmarcar en el contexto de la globalización y regionalización de los mercados, debido a la presión que la competencia ejerce sobre mayores niveles de producción y, por ende, mayor consumo de recursos, dada una determinada estructura tecnológica.

Desde un punto de vista general, el funcionamiento de la economía de mercado y su expansión permite pensar que el modelo de desarrollo es insostenible, teniendo en cuenta que se fundamenta en el consumo no retributivo de recursos, y que los sobrecostos generados por el desgaste de los factores productivos pondrían, a corto plazo, en un plano no competitivo a las empresas.

De no lograrse un equilibrio adecuado entre la oferta y la demanda de productos agropecuarios y pesqueros, será difícil conseguir un equilibrio entre la oferta y la demanda de productos. Actualmente las tendencias del comercio en una perspectiva sostenible insistirán en que los países ricos en biodiversidad, como el nuestro, establezcan conductas de explotación racional de los recursos naturales, siendo cada vez más rigurosos con las medidas ambientales exigidas para posicionar nuestros productos en los mercados internacionales.

La globalización de la economía tiende a generar un mayor flujo de información sobre los riesgos de ciertos productos sobre la salud, el ambiente y la

biodiversidad; es por ello importante insistir en la necesidad de avanzar en el desarrollo de actividades productivas de manera selectiva que puedan responder a las exigencias cada vez mayores de calidad ambiental de los productos ofrecidos al mercado. En este sentido, el problema fundamental se centra en cómo obtener una compatibilidad entre el desarrollo sostenible y un sector agropecuario competitivo.

4.1.6. Competitividad y desarrollo sostenible

Los sistemas extensivos de explotación, los monocultivos, y el uso masivo de pesticidas y fertilizantes han convertido a la agricultura en cada vez más consumidora de energía, materia y capital con graves repercusiones sobre los ecosistemas. La actividad agropecuaria se ha caracterizado entonces por una búsqueda de alta productividad a corto plazo, sin tener ninguna consideración sobre la permanencia futura de los recursos naturales. Todas estas actividades han generado degradación de suelos, agotamiento de las fuentes de agua, deforestación y destrucción de ecosistemas.

Por otra parte, los factores que vienen afectando el desempeño del sector agropecuario tienen que ver con la baja rentabilidad y competitividad de las actividades agrícolas: dificultades de financiamiento y capitalización; de acceso a la tecnología; de comercialización y mercadeo, y problemas relacionados con la violencia, la inseguridad y el entorno social en el que desenvuelven los productores.

Asimismo, el proceso de internacionalización de la economía colombiana en el contexto mundial de tendencia hacia el libre comercio, significa una relación y consistencia cada vez mayor entre los acuerdos comerciales plurinacionales y las políticas nacionales. Igualmente, obliga al examen de la relación entre el libre comercio, el medio ambiente y la agricultura. Esta relación podría catalogarse como beneficiosa en el contexto de nuestro país, ya que su posición biogeográfica

la ubica dentro de los países con mayor disponibilidad de recursos bio-genéticos, así como de una gran diversidad de ecosistemas, potenciales de una amplia gama de producción.

Ante esa potencialidad, el gran desafío para participar en la apertura consiste en cómo conciliar políticas de modernización de la agricultura, hacerla incluyente y aumentar su productividad sin penalizar el uso de los recursos naturales, de tal manera que se asegure la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo. Es decir, compatibilizar las urgencias productivas del presente con las necesidades que enfrentarán las generaciones futuras. Es así como dentro de las claras tendencias de política para el desarrollo de la agricultura del nuevo milenio, no escapan los conceptos de sostenibilidad y competitividad. Éstos se enmarcan dentro de una visión integral del desarrollo, en la cual los procesos productivos del sector agropecuario no pueden ignorar el crecimiento económico ligado al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, sin detrimento de los recursos naturales base de dichos procesos productivos.

De esta manera, hablando en términos de política tanto nacional como internacional, no se trata sólo de optar por nuevas tecnologías productivas, sino de hacer la escogencia en dirección de nuevas políticas económicas, por la adopción de una estrategia que apunte a conquistar el mercado de la calidad en la producción: hablamos entonces del paso de la "cantidad" a aquel de la "cualidad", para que de esta manera la agricultura recupere su estado de relación amigable o sana con el medio ambiente.

4.2. SECTOR INDUSTRIAL EN COLOMBIA

4.2.1. Orígenes de la industria en Colombia

El auge de las exportaciones de café, iniciando hacia 1850, generó una amplia acumulación de capital, que progresivamente se fue invirtiendo en la organización

de empresas industriales; de esta forma la expansión de la economía cafetera de finales del siglo pasado creó las bases para la industrialización del país. Así, industrias como Coltejer, Bavaria, Postobón, Noel, La Garantía y Cementos Samper se fundaron durante los dos primeros decenios del siglo pasado y surgieron como industrias de este tipo de manufacturero, cuya demanda era el incipiente mercado interno. Las ramas industriales más importantes de la época se concentraban en la producción de bienes básicos como alimentos, bebidas y tabaco, textiles y vestido, y materiales como cemento y vidrio.

Este proceso de industrialización tuvo sus ejes en la región occidental, especialmente, en Antioquia y el Viejo Caldas y en las ciudades portuarias como Barranquilla y Cartagena y, por supuesto, en las ciudades de Santa Fe de Bogotá y Cali.

Entre 1910 y 1940 la industria alcanzó un grado apreciable de consolidación y desarrollo, debido a los siguientes factores:

- El aumento en las exportaciones de café (de 500.000 sacos en 1898 a cerca de 3 millones en 1930) generó un volumen de recursos de capital que se vinculó a la industria naciente y al aumento de su capacidad instalada.
- El incremento en la infraestructura de transporte, especialmente la ferroviaria facilitó la ampliación e integración del mercado interno.
- La creación de las instituciones como el Banco de la República (1923) y la Bolsa de Bogotá (1928) facilitó la organización y el estímulo de las operaciones comerciales y bancarias, el sistema de crédito y el mercado de capitales.

El cierre de los mercados internacionales, como consecuencia de la primera y segundas guerras mundiales, le permitió a la industria nacional diversificar su estructura industrial y abastecer una fracción importante del mercado local.

Hacia mediados del siglo, el proceso de industrialización se orientó al desarrollo de sectores como los productos químicos, manufacturas de aluminio, asbesto, cemento, llantas, caucho, productos farmacéuticos, papel y sus derivados e industria de petróleo. En 1945, el 81% de la producción nacional estaba representada en bienes de consumo. Después de 1950 se crearon empresas como la siderúrgica de Paz del Río, ECOPETROL y varias fábricas de cemento, pinturas, lápices y papel.

En el nivel regional, el desarrollo agropecuario del Valle del Cauca y el dinamismo del puerto de Buenaventura facilitaron el crecimiento industrial del Valle, por encima del promedio nacional.

A partir de la década de los sesenta se inició un proceso de industrialización hacia la producción de bienes de consumo duradero, productos intermedios y algunos bienes de capital, los cuales requerían de un mayor nivel tecnológico. Este proceso de ampliación se realizó con base en la inversión extranjera y con la participación de empresas multinacionales.

Hacia 1968 el patrón de industrialización se reorientó hacia el mercado externo y la política económica del gobierno se dirigió hacia este propósito. Así, en la primera mitad de los años sesenta, la industria alcanzó su tasa histórica más alta de crecimiento (9% anual), la cual bajó posteriormente como consecuencia de la recesión mundial de mediados de los 70, ocasionada por la crisis del petróleo.

Los sectores más dinámicos en el periodo de expansión de las exportaciones fueron la industria química, el papel, la imprenta, la industria metalúrgica y el transporte.

Los ciclos de crecimiento industrial y la participación del sector manufacturero en la conformación del producto interno bruto (PIB) pueden resumirse así:

CUADRO 3

CICLOS DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL PIB

Periodos	Porcentajes de crecimiento anual	Participación del PIB
1945-1957	8.0%	18.00%
1958-1967	5.7%	20.40%
1968-1974	8.3%	22.14%
1975-1983	2.4%	22.14%
1984-1989	3.9%	21.00%
Promedio	5.8%	

Fuente: Cuentas Nacionales. Banco de la República hasta 1969 y DANE a partir de 1970.

4.2.2. De la sustitución de importaciones a la apertura económica

Colombia escogió la vía de la sustitución de importaciones al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, en circunstancias en que adoptar otra estrategia hubiera sido prácticamente imposible. No se trataba de una sustitución indiscriminada para fomentar el “consumismo” o la satisfacción de los consumos suntuarios; se trataba más bien de optar por la industrialización en todos aquellos rubros que abastecían los consumos masivos. Posiblemente se produjeron desviaciones; quizás no se fijaron reglas de juego claras para lograr un manejo adecuado en la protección. En esta forma, los errores de planificación que se dieron en el desarrollo del proceso se quieren atribuir hoy al hecho mismo de la industrialización. El proceso se inició bajo determinadas circunstancias y no siempre con las facilidades para perfeccionarlos en forma eficiente; son bien conocidas las penurias por las que atravesó nuestra economía que no permitieron mantener el abastecimiento y modernización deseables; la estrechez de los mercados aunadas al aislamiento de los diversos centros de consumo no se compadecía con las condiciones económicas imperantes en los países de los cuales dependíamos tecnológicamente. Resultaron deficiencias que originaron altos costos. El proceso de aprendizaje, que aún no termina, no siempre ha

permitido gozar de las mejores calidades, y la carencia de objetivos nacionales ha dificultado la concreción de esfuerzos y voluntades.

Desde un reciente pasado el proceso de sustitución de importaciones ha sido muy criticado: se acusa el sistema de ineficiencias, de abusos del mercado protegidos, de malas calidades, de explotación de unas condiciones de excepción y de incapacidad para competir en los mercados externos y para enfrentarse en el país a la competencia exterior. Es posible que algo de ello sea verdad; lo importante es conocer las causas y, si aún subsiste la política, introducir mecanismos de corrección para reorientar el proceso.

La crisis de los centros estimuló la producción de lo que antes se importaba. En presencia de una industria incipiente la sustitución se explica por el desabastecimiento derivado de la gran crisis internacional y de la escasez de divisas. Debe meditar sobre si esta estrategia contó con la planificación adecuada y si la inexperiencia de aquella época la limitaba a proteger la producción interna de bienes finales y algunos intermedios, dejando muy desprotegida la de aquellos bienes con mayor grado de complejidad tecnológica y de mayor demanda de recursos. No se dispuso de una política industrial de largo plazo y el sistema comenzó a caminar por sí solo sin metas definidas. No extraña entonces, que hoy sean susceptibles de críticas algunas de sus características o de sus logros fundamentales. Ante la carencia de una definida estrategia de industrialización el proceso actual muestra tendencias contradictorias. Por las anteriores razones, se adelantó un proceso de modernización de la economía con reformas al marco legal del comercio exterior, reforma de la estructura de los ingresos fiscales, racionalización del gasto público y otras.

Con esta serie de reformas, se espera ubicar al país en el contexto internacional y recuperar la dinámica económica. Una rápida evaluación del desempeño industrial Colombiano hasta 1995 muestra, el final de la pérdida de participación de la industria en PIB total señalado en el cuadro No.2, aunque se han tenido años de

crecimiento manufacturero bajo, como en 1991 y 1995, se obtuvo un aumento real del producto, haciendo frente a mercados más competidos, y una baja apreciable en los costos relativos de los insumos industriales por efecto de modificación de la estructura arancelaria, y también del salario real industrial.

En el siguiente cuadro se puede apreciar que en la medida en que el modelo de crecimiento “hacia adentro” se fue agotando, la participación del sector manufacturero en el PIB total se redujo. Creció sostenidamente a partir de los periodos de 1950 – 1959 cuando se ubicó en 18% hasta alcanzar su máxima participación con los periodos de 1969-1979 al registrarla en 22.8%. Desde ese año empezó a retroceder poco a poca para ubicarse por debajo de 19.1% en 1996.

CUADRO 4

CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y MANUFACTURERO

PERIODO/AÑO	PIB TOTAL	PIB MANUFACTURERO	PARTICIPACIÓN*
1950-59	4.68	6.65	18.0
1959-69	4.98	5.80	20.6
1969-79	5.78	6.71	22.8
1979-84	2.44	0.81	21.3
1984-89	4.35	4.51	21.2
1989-94	4.24	2.81	20.8
1990	4.29	4.23	21.4
1991	2.00	0.84	21.1
1992	4.04	4.47	21.2
1993	5.18	1.81	20.6
1994	5.73	2.74	20.0
1995	5.28	0.85	19.1

Participación porcentual del PIB manufacturero en el PIB total.

Fuente: Banco de la República.

El crecimiento industrial se vio afectado por el aumento de los costos laborales como consecuencia de la nueva ley de seguridad social (LEY 50 y LEY 100) y de reformas tributarias.

También, el elevado grado de exposición de la economía permitió el aumento de las importaciones de bienes manufacturados en condiciones especiales, generando niveles de baja competitividad para algunos sectores industriales colombianos, permitiendo el desarrollando de las comercializadoras y deteriorando la producción nacional.

Para el proceso de apertura iniciado en 1991, se debe tener en cuenta la reconversión tecnológica. Está no sólo es el cambio de activos fijos por otros nuevos, sino que induce un cambio en la cultura corporativa de las diferentes empresas que integran la industria, significa por tanto un cambio en el desarrollo general, en la gestión, en el mercado, la comercialización y en investigación y desarrollo. Significa comprometerse con el concepto de calidad total.

4.2.3. Principales subsectores del sector industrial

Según aporte al valor agregado industrial, los sectores de mayor importancia son: la industria alimenticia, las bebidas, los textiles y la industria química, entre otros.

- **Industria textil**

La industria textil está compuesta por empresas dedicadas a la fabricación de hilos y telas, y es una de las más antiguas en Colombia. Se dice que la producción a mediados del siglo pasado satisfacía el 20% de la demanda interna, consolidándose como una de los primeros procesos de industrialización en el país. El batón (tejido burdo), era uno de los que tenían mayor demanda por el bajo ingreso de los demandantes a nacionales. Externamente los países que demandaban este producto eran Ecuador y Venezuela, principales compradores.

Las principales industrias de tejido aparecieron a principios de este siglo en Antioquia, con la Compañía Antioqueña de Hilados en 1907; en Barranquilla, la fábrica de tejidos Obregón en el año de 1908, esta última desaparecida del mercado. Inicialmente su desarrollo estuvo bajo el manto de la protección, diversificando así su producción y abriendo toda gama de hilos y tejidos, incluyendo géneros finos. Su desarrollo se dio cuando el país se convirtió en un exportador neto de textiles en 1965.

Al iniciarse el proceso de apertura de comercio internacional, la industria textil estaba en desventaja frente a la agresiva competencia internacional de los especialmente llamados Jóvenes Dragones como, Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur, que tenían como característica mano de obra barata, pero cuya productividad se ha ido desplazando a Indonesia (US\$0.25), India (US\$0.75) y China (US\$0.37) entre otros. En Colombia en la década de los noventa, el costo de la mano de obra era de aproximadamente US\$0.90 por hora de trabajo, ocupando el puesto número 35, algo que junto a los diseños originales y buen gusto puede servir para recuperar el mercado internacional.

- **Industria de químicos, cauchos y derivados del petróleo**

La actividad química por estar en sus materias primas, petróleo o productos derivados del petróleo, es altamente sensible a los comportamientos del mercado internacional del crudo. El mercado interno se ve afectado ya que este debe importar cerca del 80% de sus fertilizantes nitrogenados (urea) que son importantes para el cultivo de café y banano. La industria química debe importar cerca del 61% de sus materias primas.

- **Industria metalúrgica**

Esta industria comprende una amplia variedad de actividades que se dividen en:

- Metálicas básicas (siderúrgica)
- Industrias básicas y manufacturas de hierro y acero y manufactura de metales no ferrosos.

En Colombia la actividad siderúrgica se inicia a finales del siglo XIX, con la creación de las ferreterías Pacho, Samacá, La Pradera y Amagá. Su desarrollo se dio con la creación de la empresa siderúrgica de Medellín (Simesa) y con la siderúrgica de Paz del Río, siendo esta última privatizada en 1961.

- **Industria del cemento**

Al igual que la textil, se inicio a comienzos de este siglo con la creación de la planta de Cementos Samper en 1909, con una producción de 8 a 10 toneladas/día.

La verdadera industria moderna cementera se inició en 1927, con Cementos Diamante, en Cundinamarca con una producción de 100 ton/día. En esta actividad, hay una participación considerable de capital mexicano. Esta actividad tiene por característica la concentración de producción en pocas manos y grandes empresas, es decir es un oligopolio. Con el ingreso de las compañías mexicanas Cemex a Colombia, se transformó esa estructura en monopolio, dado que esta última se apodero de más del 50% del mercado colombiano. Esta industria no ha podido desarrollar toda su potencialidad por los controles al precio interno que alguna vez se convirtieron en desestímulo. En la apertura, los controles de precio no tienen sentido económico, puesto que la competencia extranjera no debe permitir la fijación abusiva de precios.

4.2.4. Fuentes de financiación de la industria

La industria en Colombia se financia en 1995 así:

FUENTES DE FINANCIACIÓN	PORCENTAJE
BANCOS	13%
CORPORACIONES FINANCIERAS	50.2%
CORPORACIONES DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL	6.4%

Fuente: ANDI

La industria en Colombia tiene preferencias por la segunda fuente de financiación (Corporaciones Financieras), puesto que el crédito es a más largo plazo y a menores tasas de interés que en los bancos.

Otro recurso de financiación, es la moneda extranjera, pero los empresarios toman los riesgos cambiarios a que este tipo de financiación conlleva. La incapacidad de la banca en Colombia para atender la demanda de crédito del sector industrial ha hecho que este recurra al mercado extrabancario y a la banca mundial.

“Otras Instituciones que proveen de recursos a la Industria Colombiana son: Fondo de Promoción de Exportaciones “PROEXPORT”, el Fondo de Inversiones Privadas FIP, y una fuente importante de recursos para bancos y corporaciones, es la línea de crédito extendido al país por el Banco Mundial y su corporación financiera para préstamos con destino a la creación de nueva industria sustitutiva de importaciones o creadoras de exportaciones, con plazos adecuados que han posibilitado el surgimiento de la mayoría de las grandes industrias del país en las últimas dos décadas”¹⁶

4.2.5. Salarios y productividad en el sector manufacturero

La productividad del sector agropecuario en comparación con el sector manufacturero presenta diversidad de cifras, y que es casi tres veces menor la del

¹⁶ FAZIO V, HUGO. La globalización en su historia. Universidad Nacional

sector agropecuario con referencia al manufacturero, lo que explica la marcada diferencia entre el salario promedio rural y el fabril. En general, con excepción de los cultivos tecnificados, apenas superan las cifras del salario mínimo. Se destaca la baja productividad artesanal frente a la alcanzada por la industria moderna. La empresa artesanal es de origen familiar o individual y se caracteriza por un muy bajo ingreso (de subsistencia).

El apoyo al sector informal, por parte de la industria, es otra estrategia que se ha venido ventilando para la generación de empleo, y el mejoramiento de la productividad, cuyo impacto se refleja en la cadena productiva.

La microempresa tiene una característica, es crear nuevos empleos con poca inversión, es decir esta orientada a maximizar los beneficios, permitiendo de esta manera, la exportación de productos no tradicionales (confección, entre otras).

Se cree que el bajo costo de la mano de obra es un factor favorable en algunas actividades, pero no es cierto puesto que el elevado costo de las prestaciones y recargos inflexibles, horas nocturnas, días feriados y domingos es imprescindible.

Mediante la implementación de la ley 50 de 1990, se desmontó la retroactividad de las cesantías, pero los costos de seguridad social son una pesada carga. Según la OIT y Chenery, habría que flexibilizar algunos puntos en la legislación colombiana. Entre los puntos recomendaban revisar: Periodo de prueba (ampliarlo a 6 meses), sistema de liquidación de cesantías (que pasaría a manos privadas de las diferentes empresas), contratos fijos (cuyo límite pasó de tres meses a un año).

CUADRO 5

COSTOS DE PRESTACIONES SOCIALES SEGÚN NIVEL DE CAPITAL Y TIPO DE EMPRESA

ACTIVIDAD / PRESTACION	Taller artesanal, con capital			Industriales y comerciales con capital	
	< de \$200.000	> de \$200.000	< de \$20.000	< de \$800.000	> de \$800.000
Prestaciones sociales					
Cesantías (1)	0.00	0.000	8.30	8.30	8.30
Vacaciones anuales	4.16	4.16	4.16	4.16	4.16
Prima de servicios	4.20	8.30	4.20	8.30	8.30
Enfermedad no profesional y maternidad*	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
Accidente trabajo y enfermedad profesional(2)	-	-	-	-	-
Invalidez, vejez y muerte*	8.63	8.63	8.63	8.63	8.63
Subsidio familiar	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
Sena	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
ICBF	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Intereses de cesantías	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00
Totales	33.98	38.08	43.28	47.38	47.38

FUENTE: RÉGIMEN LABORAL COLOMBIANO.

- (1) Cuando los artesanos trabajan en su propio negocio y ocupan menos de 5 empleados no familiares, no están obligados a pagar cesantía. Las empresas con capital menor de \$200.000 sólo pagan medio mes al año.
- (2) Esta cotización oscila entre 0.28 y 7%, según el riesgo. Corresponde sólo a la parte del empleador al ISS.

CUADRO 6

LA PRODUCTIVIDAD EN COLOMBIA

Año	Crecimiento de la economía	Productividad	
		Laboral	Multifactorial
1980	3.3	-1.0	-1.5
1985	3.1	-0.7	-1.2
1990	4.3	3.3	1.6

1991	2.0	-2.2	-2.0
1992	3.8	-1.1	-0.8
1993	5.3	1.9	0.8
1994(e)	5.7	4.1	1.9
1995(p)	5.2	3.4	1.6

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA.

4.2.6. Industria en los años 90

En las últimas décadas el país se ha venido desindustrializando, debido a la mayor desaceleración de la actividad manufacturera respecto a la actividad económica general. Lo anterior es particularmente preocupante si se tiene en cuenta que la economía colombiana, a pesar de que durante muchos años ha mostrado crecimientos positivos, presenta una tendencia declinante en el largo plazo.

En contraste con lo anterior, los servicios han venido ganando participación en la estructura económica del país. Si bien estas tendencias coinciden con las que presentan los países más desarrollados, la diferencia esencial radica en que, en estos últimos, los servicios son de alta tecnología y están estrechamente relacionados con una actividad manufacturera basada en el conocimiento y la tecnología. De hecho, muchos de los servicios más sofisticados se desprenden de la actividad industrial, vía outsourcing o subcontratación, y pasan a constituir un eslabón importante en la cadena de valor de dicha actividad. Este proceso de desindustrialización se ha mantenido durante la década de los noventa, periodo en el cual, el crecimiento promedio anual del PIB industrial ha sido de solo 1.7%, frente a un promedio del 4% para el PIB total.

La desaceleración de la actividad manufacturera se agudizó a partir de 1993, y fue particularmente grave el año 1996, cuando se dio una coyuntura recesiva y la industria decreció 2.7%, en términos reales. Sin embargo, a pesar de que el proceso de des-industrialización se mantiene durante el periodo de apertura económica, es indudable que en este lapso (década de los 90) se realizaron esfuerzos importantes por parte del sector privado, para ajustarse a las

condiciones de globalización. En efecto, aumentó la inversión productiva, se avanzó en la modernización de las empresas y se racionalizaron los costos de producción, en particular, los laborales; esto permitió mantener un crecimiento importante en la productividad laboral, en un entorno de política económica poco favorable a la actividad industrial. En estos esfuerzos por mantener la actividad productiva industrial en un ambiente de apertura comercial hay que destacar, también, la participación de la inversión extranjera directa en el sector.

Respecto a la inversión interna, se destaca el alto crecimiento que presentó en los primeros años de la década, particularmente, en el año 1993. Dentro de ésta, la inversión privada aumentó en un 53.5% en 1993, y 10% al año siguiente. Esta mayor dinámica de la inversión se reflejó en un importante incremento de las importaciones de maquinaria para los diferentes sectores económicos. En conjunto, las importaciones de maquinaria crecieron un 44% en 1992, 82% en 1993, 24% en 1994 y 17% en 1995.

El esfuerzo por modernizar el aparato productivo se generalizó a la mayoría de las actividades industriales. Se destacan por su importancia las compras externas de equipo de transporte, maquinaria eléctrica, bienes de capital para telecomunicaciones y generadores de fuerza. Todo lo anterior le permitió a la industria mantener índices positivos e incluso crecientes de aumento en la productividad. En todo este proceso no se puede desconocer la importancia de la inversión extranjera, que en los años noventa muestra una presencia significativa en la manufactura, a diferencia de las décadas anteriores, cuando se concentraba en actividades intensivas en recursos naturales. Todos estos esfuerzos no se materializaron en un crecimiento manufacturero alto y sostenido. La existencia de un entorno macro económico desfavorable en el cual, durante la mayor parte del periodo, predominaran tasas de interés relativamente altas y tendencias revaluacionistas, sumado a la resistencia a la baja de la inflación, contribuyeron a debilitar la actividad productiva. Además, la industria debió enfrentar los problemas del contrabando y de las prácticas desleales de comercio y, en los últimos años, el

ambiente de incertidumbre política que enrareció el clima de los negocios. Todo ello enmarcado en un contexto de violencia y corrupción generalizado. Luego de transcurrida casi una década del proceso de apertura, Colombia mantiene una estructura similar a la vigente en el periodo anterior, concentrada en la producción de bienes de consumo y algunos bienes intermedios.

Esta evolución contrasta con la de los países industrializados donde tienden a predominar los sectores de bienes de capital y alta tecnología. La inversión extranjera directa en el país se orientó precisamente hacia los bienes de consumo y algunos intermedios, por lo cual no es dable a pensar que el desarrollo tecnológico y de nuevas industrias se puede garantizar por la sola presencia de inversionistas internacionales. Para lograr este último objetivo, es necesario generar un entorno favorable en términos de mano de obra calificada, servicios, reglas de juego claras y estables, etc., que inviten a dichos inversionistas a incluir a Colombia, dentro de los sitios potencialmente viables para localizar este tipo de industrias. Paralelo al proceso de modernización, la manufactura ha realizado algún esfuerzo para penetrar nuevos mercados, particularmente los de la región, con bienes de mayor tecnología. Sin embargo, hacia los mercados más sofisticados, como lo son los de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico), el país continúa exportando productos intensivos en recursos naturales, tendencia que se ha reforzado en la década de los noventa.

A partir del segundo semestre de 1997, la economía colombiana presentó síntomas de recuperación y, a diferencia de periodos anteriores, el desempeño industrial superó al del resto de la economía. Fue así como el crecimiento del PIB industrial estimado por el DANE alcanzó niveles del 4.7%, 10.6% y 12.3% en el tercer y cuarto trimestre de 1997 y en el primero de 1998, frente a iguales periodos del año anterior. En ese mismo lapso el PIB total aumentó 4.4%, 5.4% y 5.7%, respectivamente. Este comportamiento favorable fue confirmado por la muestra mensual manufacturera del DANE, en la cual la producción industrial con trilla de café creció 7% (7.9% sin trilla de café) en los 5 primeros meses de 1998, frente a

igual periodo del año anterior. Por su parte, las ventas aumentaron en 3.4%. Este desempeño se generalizó a la mayoría de subsectores industriales. Sobresalen por su contribución al crecimiento, los alimentos, confecciones, equipo y materia de transporte, papel y sus productos y otros químicos, actividades que, en conjunto, explican el 87% del crecimiento industrial en el periodo de los años 1995 a 2000.

4.2.7. Política industrial

El Ministerio de Desarrollo, siguiendo la dirección de CONPES (Consejo Nacional de Planeación y Política Económica), no solo coordina la ejecución de la política del gobierno nacional en lo que respecta a la industria, sino que también tiene a cargo otros aspectos de políticas sectoriales de desarrollo urbano, saneamiento básico, agua potable, comercio interno y turismo. *“La unidad de desarrollo empresarial del DNP (Departamento Nacional de Planeación) elabora el documento básico que será analizado por el CONPES. Aunque la participación del Ministerio de Desarrollo en la preparación de dicho documento es marginal, este es el principal coordinador y ejecutor de dichas políticas que allí se definen”*¹⁷. Actualmente la política industrial establece seis estrategias para incrementar la competitividad en el país y son:

- Apoyo al desarrollo tecnológico industrial.
- Difusión del desarrollo industrial
- Fortalecimiento del recurso humano
- Creación de alianzas y fomento de industria incipiente
- Incentivos de procesos complementarios a la internacionalización de la industria nacional.
- Plan nacional para la micro empresa.

¹⁷ URIBE V, ÁLVARO. Plan de Gobierno. Mano firme, corazón grande: El camino de la confianza

La ejecución directa de estas políticas la realizan entidades adscritas al ministerio de Desarrollo y cada una de ellas se especializa en temas específicos, por ejemplo las actividades de promoción inversión industrial y el financiamiento del mismo son ejecutados por el IFI, en el caso de la superintendencia de Industria y comercio, se encargara de ejecutar políticas de propiedad industrial, metrología, calidad entre otros.

Otras políticas que afectan al sector industrial y que son coordinadas por el Ministerio de Desarrollo son: la integración de materia prima de producción nacional en la industria, política sectorial de ensamble, etc.

4.2.8. Política industrial de reconversión y modernización industrial

La política industrial (PI) en Colombia, fue tomada a partir del gobierno de Ernesto Samper, apoyado en políticas sectoriales activas y en un marco de concertación social, lo que se explica por las debilidades y fortalezas que mostraba la estructura productiva colombiana en la apertura. La política Industrial consideró la estructuración de una estrategia de competitividad internacional, guiando los esfuerzos en forma coordinada entre los diferentes sectores público y privado. Se diseñaron diferentes estrategias sobre el desarrollo e innovación tecnológica en la modernización productiva, comercial y de infraestructura, con el fin de avanzar en la generación de ventajas comparativas y competitivas sostenibles, lo cual se complemento con políticas sectoriales activas para superar así los obstáculos enfrentados por los agentes privados que buscaban avanzar hacia mayores niveles de productividad.

La política Industrial PI, se diferencio de la tradicional porque en ella sobresalió la estrategia de competitividad, la cual mostró que la apertura debía estar acompañada de instrumentos para la promoción de ciertos programas como: diseño, gestión de calidad y promoción de productividad. Así también esta política Industrial, pretendía diseñar mecanismos que permitieran reunir instrumentos

dispersos utilizados en el sector manufacturero, logrando una mayor consolidación de la oferta productiva en Colombia.

En la política industrial, se preveían acciones y desarrollos institucionales como eran, planes de normalización, programas de modernización de cultura organizacional, entre otros, con lo cual se buscaba garantizar un ordenamiento coherente con los instrumentos de política económica del país. Así, también se privilegia la aplicación multisectorial de estas medidas en todos los sectores, evitando así que los beneficios se concentren en pocas actividades.

4.3. SECTOR SERVICIOS

A finales de los años 80 y principios de los 90, Colombia llevó a cabo la fase más importante y fundamental de la liberalización financiera, por medio de una reforma financiera y una apertura de capitales.

La modernización del sistema financiero con la expedición de la ley 45 de 1990, estableció el esquema de matrices y filiales, la libertad de entrada y salida de los mercados, redefinió la estructura del sector y de sus servicios, y reguló los flujos de información. Por su parte, la ley 35 de 1993 aprobó la ampliación de las operaciones que podían hacer los diferentes intermediarios, autorizó la creación de las entidades especializadas en leasing, facilitó la liberación de plazos y tasas de interés, posibilitó a las corporaciones de ahorro y vivienda –CAV- a captar en pesos y amplió las operaciones de las CAV, de las Compañías de Financiamiento Comercial –CFC- y de las Corporaciones Financieras –CF-. En particular eliminó el monopolio del ahorro de las CAV que tenían desde su creación en 1972.

Adicionalmente, la ley 9 de 1991 eliminó el límite del 49% que existía para la inversión extranjera. Por último, el decreto 663 de 1993 actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero e incorporó las normas que se habían expedido hasta esa fecha. La estructura institucional del país se vio fortalecida con la

expedición de la ley 31 de 1992, o ley del Banco de la República, en desarrollo de preceptos constitucionales de 1991, que establecieron su papel como banca central y prestamista de última instancia, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, con un fuerte blindaje de su operación e independencia. La Constitución le asignó fundamentalmente la tarea de velar por el control de la inflación, lo cual se ha logrado en forma exitosa hasta la fecha.

Posteriormente, la ley 510 de 1999, presentada al Congreso a finales de 1997, reforzó los temas de regulación y supervisión, estableció normas claras para la entrada y salida de las entidades, estableció exigencias precisas para la consolidación y los riesgos que asume el sistema. Luego de esta última modificación ya no quedó ninguna operación activa especializada, excepto las de *leasing* y fiducia. El mismo año se promulgó la ley 546 del sistema de vivienda, que indicó que las CAV debían convertirse en bancos comerciales durante los siguientes tres años, reduciendo los tipos de entidades que existían hasta ese momento.

Por otra parte, la liberalización fue reforzada con la expedición de las normas que reglamentaron la apertura de capitales. La regulación cambiaria contenida en la ley 9 de 1991 sustituyó el decreto-ley 444 de 1967, y modificó radicalmente el régimen que venía rigiendo, al establecer las bases de un mercado libre de divisas y la flexibilización de las operaciones cambiarias, y el Banco de la República reglamentó la materia con la expedición de las resoluciones 57 y 21 que son la base de la actual legislación.

Las reformas realizadas también tocaron el ámbito monetario, cuando el Banco de la República modificó el manejo de los encajes, al disminuir su dispersión y tamaño, por productos y clase de entidad. Los cambios muestran que el encaje promedio de 1990 a 1995 (30%) fue sustancialmente más alto y disperso que en el resto de la década (7%), lo que disminuyó el grado de represión financiera de la economía.

De igual manera, se redujeron las inversiones forzosas, ya que solo a mediados de la década el sector financiero dejó de sufrir esta destinación específica de recursos, aunque en la actualidad todavía continúan dos inversiones forzosas: las de la VIS y la de FINAGRO. En noviembre de 1998 se creó el impuesto del dos por mil a las transacciones financieras, destinado a atender los problemas de la crisis financiera generados en el sector público y cooperativo, y el cual se incrementó a tres por mil en 2001 y a cuatro por mil en 2003, lo cual aumentó la represión financiera que había disminuido constantemente durante toda la década. Por otra parte, la Superintendencia Bancaria expidió las normas de supervisión y control encaminadas a enfrentar la apertura de capitales y a controlar el efecto en los riesgos de la globalización, basadas en las recomendaciones de Basilea. Se emitieron resoluciones sobre calificación de crédito y cartera a finales de 1989 que fueron reforzadas posteriormente. Entre 1989 y 1994 se estableció la forma de calcular el capital adecuado y, en este último año, también se emitieron las normas sobre deudas y concentración de riesgos crediticios. Adicionalmente, la valoración a precios de mercado se estableció en 1995 y, a principios de 1996, se expidió la norma sobre gestión de activos y pasivos, las cuales entraron en operatividad dos años después.

La norma depurada sobre administración del riesgo de mercado se expidió a finales del año 2000. En consecuencia, durante toda la década pasada se expidieron e implantaron las normas actuales sobre administración de riesgos en el sistema, en concordancia con la liberalización financiera.

4.4. SECTOR EXTERNO

Hasta mediados de los años ochenta, la economía colombiana dependía básicamente del café, producto que representaba la mitad del total de sus exportaciones, al tiempo que un tercio del empleo agrícola se ocupaba en las tareas productoras. Como consecuencia, las alteraciones en el precio

internacional del café tuvieron repercusiones muy directas sobre la economía nacional. Cuando se comenzó con la etapa de diversificación económica proyectada, el café pasó a representar menos del 15% de las exportaciones totales.

En valores totales, el café ocupó el segundo lugar en las exportaciones de 1993, superado sólo por el petróleo y sus derivados, aunque en 1994 volvió a ocupar el primer lugar cuando el precio internacional del café experimentó un apreciable aumento. La situación del comercio exterior colombiano en 1997 confirmó su evolución positiva. Los tres primeros productos exportados siguieron siendo el petróleo, el café y el carbón, que en ese año mantuvieron una participación en las exportaciones totales del país del 20,28%, 19,60% y 7,17%, respectivamente.

Por el contrario, en la participación exportadora las ventas de productos tradicionales superan (52,15%) a los no tradicionales, tanto en 1996 como en 1997. El mantenimiento de la recuperación de las economías industrializadas, el auge del comercio intrarregional iberoamericano (incluyendo la recuperación de la economía venezolana), el mantenimiento de los precios del café y la tendencia decreciente de las tasas de inflación permitieron que las exportaciones mantuvieran un ritmo de crecimiento paulatino (3,75% en 1996 y 9,40% en 1997).

En cuanto a las importaciones, aunque éstas experimentaron un retroceso en 1996 (-1,0%), volvieron a su anterior tasa de crecimiento en 1997 (9,8%). Un factor importante a tener en cuenta es el componente de las mismas: el 51,5% del total fueron maquinarias y equipos (50,3% en 1996), lo que demuestra el carácter selectivo de las compras en el exterior, directamente relacionado con el proceso de industrialización colombiano.

La balanza comercial cerró el año 1997 con un déficit ligeramente superior al de 1996 (2.400 millones de dólares), aunque similar en términos de porcentaje del producto interno bruto (2,5%). El aumento en el precio internacional del café de más de un 30% originó un incremento de las exportaciones cafeteras cercano al 40%. También se registraron aumentos importantes en las exportaciones de carbón y ferroníquel, debido fundamentalmente a los mayores volúmenes

exportados. Asimismo, la caída del precio del petróleo originó una disminución en sus exportaciones del 6,7%. Por su parte, las exportaciones no tradicionales crecieron en un 12,3%, como resultado del crecimiento económico experimentado por los países vecinos y de la devaluación del peso durante el segundo semestre del año. De este modo, las exportaciones FOB aumentaron en un 9,4, cifra ligeramente inferior al crecimiento del 9,8% de las importaciones, impulsado por el aumento de las importaciones de bienes de consumo (17,6%) y de capital (15,9%)¹⁸.

La balanza de servicios continuó su lento deterioro, observándose esta vez un déficit del orden de los 3.500 millones de dólares. En particular, el pago de intereses de la deuda externa aumentó en casi 200 millones de dólares en relación al año precedente, al tiempo que el retorno de reservas internacionales cayó del 5,3% en 1996 al 4% en 1997, originando menores ingresos equivalentes a más de 100 millones de dólares. Como resultado, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos bordeó los 5.000 millones de dólares, cifra equivalente al 5,3% del producto nacional. Si bien este dato no es sostenible a medio plazo, en 1997 el déficit fue financiado por los ingresos de capitales, mientras que se espera que el déficit se reduzca en el período 1998-2000 como consecuencia de las mayores exportaciones petroleras.

No obstante, el futuro de las cuentas externas después del año 2000 es aún incierto y su control y manejo debe empezar a tomarse en consideración en breve plazo. La cuenta de capitales superó los 5.000 millones de dólares, por lo que después de los ajustes no se observó una variación importante en el saldo de reservas internacionales netas; el nivel de reservas bordea los 10.000 millones de dólares, equivalentes a seis meses y medio de importaciones de bienes y servicios. Por su parte, la inversión extranjera alcanzó una cifra récord de 5.167 millones de dólares, en parte como resultado de las privatizaciones realizadas durante el año, sobrepasando los 3.000 millones de dólares; sin embargo, más de

¹⁸ FLORES, LUIS B. Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas. Cuadernos de Economía No. 34.U Nacional.

la tercera parte de estos ingreso se mantuvo en el exterior para evitar problemas cambiarios y monetarios. La inversión neta en cartera superó los 1.360 millones de dólares, debido principalmente a la colocación de bonos por parte del Gobierno por un monto equivalente a 1.100 millones de dólares. Por su parte, el endeudamiento neto externo de largo plazo alcanzó los 90 millones de dólares, como consecuencia de un flujo negativo del sector público (sin considerar la emisión de bonos) y de un flujo positivo del sector privado relacionado fundamentalmente con la deuda contraída en proyectos de infraestructura; como resultado, la deuda externa total se sitúa en unos 30.000 millones de dólares (31% del PIB), de los cuales el 57% corresponde al sector público.

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES					
Concepto	Variación anual.				
	1994	1995	1996	1997	1998 (1)
Exportaciones	19,2	20,0	3,7	8,9	13,6
Importaciones	21,3	16,0	-1,0	12,4	3,4

(1) Estimaciones.

Fuente: DIAN y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

COMERCIO EXTERIOR DE BIENES								
Concepto	En millones de dólares.							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Importaciones (CIF)	5.589	4.967	6.686	9.841	11.943	13.861	13.676	15.379
Exportaciones (FOB)	6.765	7.244	7.065	7.123	8.461	9.763	10.574	11.529
Balanza comercial	1.176	2.277	379	-2.718	-3.482	-4.098	-3.102	-3.849

Fuente: DIAN y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Según las estimaciones preliminares, las exportaciones petroleras aumentarán en un 29% en 1998, lo cual colaborará con la reducción del déficit en cuenta corriente hasta un 3,8% del PIB. En la cuenta de capitales se producirá una reducción de la inversión extranjera con respecto a 1997, como resultado de menores privatizaciones y del descenso de la inversión petrolera; esta situación se verá compensada por un aumento del endeudamiento del sector público, necesario para cubrir el déficit fiscal. No se anticipan variaciones importantes en el saldo de las reservas internacionales netas.

El desafío principal a corto plazo para preservar el equilibrio macroeconómico lo constituye el control del déficit fiscal; además, su financiación ejercerá presiones internas que podrían complicar el manejo cambiario y monetario, ya que el 60% del déficit se financiará con el crédito interno. Se estima que el déficit del sector público consolidado alcanzará el 3,4% del PIB en 1998 (2,7% después de las privatizaciones); en el caso del gobierno central, se espera un déficit del 4,6% del PIB. Esta situación implica esfuerzos importantes de financiación, por lo que el Gobierno ha proyectado operaciones de deuda externa por valor de 1.800 millones de dólares (incluyendo una emisión de bonos por 1.600 millones) y la colocación de papeles (TES) en el mercado interno por el equivalente a más de 7.000 millones de dólares; además, la empresa de transmisión de electricidad ISA colocará bonos en el exterior por otros 100 millones de dólares. En el plano de las privatizaciones, éstas bordearían los 1.000 millones de dólares e incluyen la venta de Corelca (empresa eléctrica de la costa atlántica), de la empresa de carbón Carbocol y de paquetes de acciones de ISA bajo el mecanismo de participación ciudadana.

En cuanto al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, las proyecciones indican que, una vez terminado el auge petrolero de Cusiana y Cupiagua, el déficit externo podría superar el 5% del producto nacional a principios del próximo siglo. Si bien en el presente decenio ha sido posible financiar desfases similares, siempre se ha debido a las privatizaciones y a la significativa inversión extranjera relacionada con el petróleo. De no concretarse nuevos hallazgos petroleros a corto plazo, el déficit externo no será sostenible a partir del año 2000; ello implica un esfuerzo mayor del realizado hasta la fecha para aumentar las exportaciones no petroleras y reducir la brecha externa.

4.5.1 Principales acuerdos comerciales

Colombia, como la mayoría de los países del área, desde los años sesenta viene abriendo mercados regionales antes de competir abiertamente en los mercados

mundiales. El Plan Estratégico Exportador contenido en el Plan de Desarrollo "Salto Social" ha permitido dar un gran impulso a la estructura institucional para ahondar en el proceso de ampliación de mercados y diversificación de bienes y servicios. Los mecanismos de apoyo a las exportaciones han colaborado en el desarrollo de las ventas al exterior y han logrado equilibrar la deficitaria balanza comercial.

El proceso de apertura, comprometido con mayores niveles de crecimiento, reconoció la importancia de ampliar los mercados y aumentar la participación de las cuentas externas en la economía. Para ello se desarrolló una política de profundización de los procesos de integración regionales que había liderado tímidamente la Comunidad Andina de Naciones. En la actualidad, Colombia tiene acceso preferencial a los principales mercados del mundo y ha ingresado en bloques económicos que progresarán sin duda hacia el libre comercio en el próximo decenio. Entre los principales acuerdos económicos se cuentan:

- **Comunidad Andina de Naciones**

El Pacto Andino, convertido recientemente en la Comunidad Andina de Naciones, después de 28 años presenta un proceso de integración que se ha desarrollado en dos fases principales. En la primera, entre 1969 y 1989, se dio una integración de bajo ritmo y con ciertas desconfianzas que obstaculizaron el proceso. En la segunda fase, desde 1989 hasta la fecha, se ha registrado una aceleración en la integración económica que consiguió la formación de la primera zona de libre comercio de Iberoamérica en 1992 y la adopción del Arancel Externo Común andino a comienzos de 1995. Quizá Colombia se está adentrando en la tercera fase de la actual Comunidad Andina; a finales de 1996 se definió el sistema de "bloque-a-bloque" para la negociación de la integración entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Las conversaciones se han iniciado y cada país está evaluando las prioridades sectoriales de integración.

El desempeño del comercio colombiano con la Comunidad Andina de Naciones es notable. Colombia vendía a sus vecinos andinos el 6% de sus productos en 1990 y al concluir 1996 este porcentaje se situó en el 26%. Además, la diversificación ha sido constante; así, la participación de los productos industriales en las ventas totales se ha triplicado en el mismo período.

En el año 1996, la contracción económica de Venezuela, segundo destino de las exportaciones nacionales, afectó a las ventas a ese país, a la vez que Perú y Ecuador importaron menos desde Colombia; esta situación se tradujo en un descenso del 4,5% de las exportaciones hacia los países andinos. No obstante, la recuperación durante 1997 ha sido notable, registrándose una tasa positiva general de casi el 15%, distribuida por países como sigue: Venezuela, 27%; Ecuador, 28,5%; y Perú, -11,8%.

La integración colombo-venezolana ha sido un éxito reconocido internacionalmente: la Organización Mundial del Comercio ha reseñado el incremento del comercio bilateral como un ejemplo iberoamericano para el resto del mundo. Así, el comercio entre Colombia y Venezuela era de cerca de 700 millones de dólares en 1991; tan sólo cinco años más tarde, el comercio total bilateral había superado los 2.000 millones de dólares. Entre las ventas a Venezuela deben destacarse los envíos de productos químicos básicos e intermedios, metalurgia y maquinaria (equipo de transporte), confecciones, textiles, calzado, papel y cartón e industria editorial; todo esto, dentro de un ambiente de gran dinamismo comercial y de inversión que ha superado algunas coyunturas políticas y cambiarias adversas.

La integración colombo-ecuatoriana ha transitado por buen camino durante los últimos cinco años. La unión aduanera debida al Arancel Externo Común conllevó el crecimiento y diversificación de las ventas a Ecuador. El comercio total bilateral se multiplicó por cinco entre 1990 y 1995, presentando siempre una balanza positiva favorable a Colombia. De una parte, se vende a Ecuador azúcar en bruto,

papel y cartón, medicamentos, polipropileno, policloruro de vinilo tipo suspensión, *denim*, suelas y tacones de caucho, entre otros productos; de otra parte, se compran preparados y conservas de pescado, arroz, vehículos, medicamentos, harina de pescado, frijoles, tableros de madera, envases de vidrio y barras de aluminio, entre otros. En ambos casos, las relaciones económicas con Venezuela y Ecuador han evolucionado hasta una fase de fuerte y creciente inversión extranjera directa de doble vía en el sector real y en el financiero. Finalmente, debe mencionarse el crecimiento del comercio con Perú. Este país se ha convertido en un gran consumidor de petróleo y sus derivados, productos químicos, metalurgia y maquinaria y papel y cartón.

EXPORTACIONES A LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES		
Valor en miles de dólares FOB.		
País	1996	1997
Venezuela	778.508	989.068
Ecuador	420.920	540.730
Perú	612.628	540.526
Total	1.841.906	2.115.999

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

- **Grupo de los Tres (g-3)**

En el año 1995 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Venezuela y México. Con un itinerario de desgravación asimétrica, los aranceles de los tres países se igualarán en un plazo máximo de diez años, integrando un mercado de más de 150 millones de habitantes y un producto de más de 400.000 millones de dólares.

Los tres países disponen de prometedoras opciones en el mercado ampliado. Colombia aprovechará sus ventajas en la producción de materias primas, bienes

de consumo no duradero y bienes industriales intermedios; Venezuela obtendrá beneficios para su producción de automotores y de maquinaria y equipo; México, por su parte, podrá cubrir la demanda de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital.

- **Tratado de Complementación Económica con Chile**

Colombia firmó este tratado en 1994, incorporando en el mismo, áreas más allá del simple acceso preferencial a los mercados de cada país. El comercio bilateral ha crecido desde entonces en ambas direcciones: en la actualidad Colombia vende a Chile más de 150 millones de dólares, un 80% de ellos en productos industriales (químicos, textiles, confecciones y maquinaria).

- **Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)**

Los 34 países americanos, con la única excepción de Cuba, se han comprometido a tener el Área de Libre Comercio de las Américas lista para el año 2005. Colombia se ha convertido en uno de los países líderes del proceso integrador económico; así, fue el segundo anfitrión de la Reunión de Ministros de Comercio Exterior de las Américas, que tuvo lugar en Cartagena de Indias a comienzos de 1996. Dicha cita dio un nuevo impulso a los grupos de trabajo técnicos encargados de desarrollar el proceso normativo hasta el año 2005.

- **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**

La ALADI ha sido un importante foro de integración de los mercados iberoamericanos. Entre los socios de la misma se han establecido numerosos acuerdos de alcance parcial que han dado acceso preferencial a múltiples productos de la subregión, atendiendo además la asimetría de desarrollo entre los distintos países. Por otra parte, gracias al Convenio de Pagos Recíprocos, el comercio entre los miembros de la asociación puede canalizarse sin riesgo

comercial (divisas, transferencias de capitales, etc.) del país comprador y sin riesgo del intermediario financiero para facilidades de crédito para compradores y proveedores.

- **Andean Trade Preferences Act de Estados Unidos (APTDEA)**

Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia. Aunque en 1996 el 60% de las ventas colombianas fueron productos tradicionales (café, petróleo y carbón), las exportaciones no tradicionales han ganado en participación y en diversificación; el restante 40% de las exportaciones son ventas mayores de flores, confecciones, bananos, productos químicos, piedras preciosas (esmeraldas), metalurgia y maquinaria, pescados, crustáceos y moluscos. Una de las razones de la diversificación de las ventas a Estados Unidos ha sido el otorgamiento del Andean Trade Preferences Act (ATPA) en 1990; este programa de preferencias, que durará en su fase preliminar hasta el 2001, permite a las exportaciones colombianas de gran parte del universo arancelario ingresar sin arancel en el mercado más importante del mundo, a excepción de los hidrocarburos, los textiles, las confecciones, el calzado, los artículos de cuero, el azúcar y el atún enlatado.

- **Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea**

La Unión Europea otorgó a Colombia una versión mejorada de su Sistema Generalizado de Preferencias, conocido como "SGP Andino". Éste se traduce en el otorgamiento del arancel cero al 90% del universo arancelario; además, cubre todos los productos agrícolas y marinos, con excepción de los langostinos (arancel del 3,6%) y del banano (con un régimen especial); de esta forma, Colombia se ahorra anualmente cerca de 200 millones de dólares. Las versiones agrícola e industrial del SGP Andino fueron recientemente prorrogadas por la Unión Europea hasta el año 2004. La Unión Europea es el socio comercial que más preferencias ha otorgado a Colombia. Dentro de su sistema preferencial, el comercio colombo-

europeo tiene amplias y flexibles reglas de origen que permiten la "acumulación andina" y "de país otorgante". El SGP Andino Agrícola e Industrial, junto con crecientes compras de petróleo y carbón, han contenido una gran parte de la caída de las ventas colombianas a este bloque económico, afectadas principalmente por los menores ingresos por ventas de café y piedras preciosas (esmeraldas).

- **Acuerdo económico con Gran Bretaña**

El 9 de marzo de 1995 se firmó el aplazado Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones entre Colombia y Gran Bretaña para fomentar el ingreso de capitales ingleses en diversos sectores de la economía colombiana. En el documento suscrito se establecen cinco principios que Colombia debe garantizar a los empresarios británicos: un trato igual al que se otorga a los nacionales, protección frente a los conflictos armados, expropiación con indemnización (justa, adecuada y efectiva), garantía de derechos cambiarios para transferir ganancias y repatriar capitales y, por último, la aplicación del derecho internacional para zanjar las diferencias que pudieran surgir.

5.2.1 Inversión extranjera en Colombia

Las corrientes de inversión recibidas por Colombia se mantuvieron en niveles altos y estables hasta el año 1985; pero, a partir de esa fecha se redujeron de forma drástica hasta que el cambio en política económica y la apertura iniciada por el presidente César Gaviria estimularon nuevamente a los inversores extranjeros. Mientras en 1990 los flujos netos de inversión alcanzaron los 501 millones de dólares (1,2% del producto interno bruto), en 1996 ascendieron a 3.683 millones (4,1% del producto nacional), es decir, siete veces más que al principio del decenio y ganando tres puntos de participación en el producto. Así, se creció con tasas del 43% como promedio anual y se totalizaron en el período 11.484 millones de dólares.

Por sectores, si bien se han dado importantes desarrollos petroleros en estos últimos años, sólo el 31% de la inversión extranjera del citado septenio tuvo como destinos el sector de los hidrocarburos, capitales provenientes de Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia. El 69% restante se distribuye en un 11% en inversión en portafolio (acciones y otros valores negociables en bolsa) autorizada para extranjeros desde 1991 y un 58% en inversión extranjera directa en el resto de los sectores productivos. Ésta última pasó de 281 millones de dólares en 1990 a 2.456 millones en 1996, con un crecimiento anual promedio del 53%.

Es evidente que la inversión extranjera directa sin petróleo gana en importancia año tras año. El mayor dinamismo se ha presentado en los sectores manufacturero, financiero y de comunicaciones, y en menor grado en el comercio. En el año 1996 el sector financiero recibió por primera vez más capital extranjero que el manufacturero, representando el 35% y el 34%, respectivamente.

Las grandes aportaciones de capital que llegan al sector manufacturero se destinan fundamentalmente a las industrias alimenticias, del tabaco, químicas, del caucho y plástico, de los productos metálicos y de la maquinaria y equipos. En el sector financiero, la inversión se dirige a los servicios financieros, debido al interés de la banca comercial internacional en el país, y en menor grado a las compañías aseguradoras. En el sector de las comunicaciones, gran parte de los recursos arribados fueron destinados al desarrollo de la telefonía celular y a los servicios de valor agregado en telecomunicaciones. Por último, en el sector comercial se han presentado importantes inversiones destinadas al comercio al por mayor y a las grandes redes de distribución.

Estados Unidos es el principal socio de la inversión extranjera directa (excluido el petróleo), seguido de Panamá, España y Gran Bretaña, países que concentraron cerca del 60% de las inversiones totales. Sin embargo, mientras a principios del decenio eran 28 los países inversores en Colombia, en 1996 la oferta se había diversificado hasta casi 50 países. De acuerdo con los datos facilitados por la

Superintendencia de Valores, el 45% de la inversión correspondió a los fondos institucionales autorizados para adquirir emisiones de empresas colombianas en el exterior bajo U\$ y el resto a fondos institucionales; en 1997 podían operar en el país 15 fondos U\$ y 165 instituciones. Sólo nueve países han invertido en portafolio: Estados Unidos (82%), Gran Bretaña (11%) y en menor proporción Luxemburgo, Australia, Panamá, Canadá, Bahamas, Japón e Islas Caimán.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL ACUMULADO		
DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (1)(2)		
En miles de dólares.		
Sector	1996	1997
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	110.287	137.054
Explotación de minas y canteras	1.803.970	2.093.414
Industrias manufactureras	3.484.456	4.125.144
Alimentos, bebidas y tabaco	689.346	866.807
Textiles, confecciones y cuero	161.581	164.716
Madera y muebles	25.559	17.812
Papel, imprentas y editoriales	333.705	360.553
Químicos, cauchos y plásticos	1.340.098	1.518.231
Minerales no metálicos	166.420	210.684
Industrias metálicas básicas	36.415	69.306
Productos metálicos, maquinaria y equipo	688.414	866.777
Otras industrias manufactureras	42.918	50.256
Electricidad, gas y agua	160.080	1.107.083
Construcción	147.194	191.861
Comercio, restaurantes y hoteles	590.793	733.733
Comercio al por mayor	550.368	639.623
Comercio al por menor	14.564	61.674
Restaurantes y hoteles	25.854	32.428
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	578.048	938.403
Finanzas, seguros, inmuebles y servicios empresariales	1.364.855	1.819.881
Servicios financieros	1.066.564	1.446.406
Seguros	89.857	118.100
Inmuebles, servicios empresariales	208.435	255.375

Servicios comunales, sociales y personales	25.521	51.428
Actividades no especificadas	21.848	21.974
	Total	8.287.047 11.219.975

(1) Acumulado desde 1968; excluye inversiones en petróleo.

(2) Inversión neta: nuevos capitales más utilidades retenidas menos reembolsos de capital.

FUENTE: BANCO DE LA REPÚBLICA.

Por lo que se refiere a los resultados de la inversión por sectores en 1997, destaca el primer lugar obtenido por la electricidad y el gas (32%), seguido de las manufacturas (22%), el sector financiero (16%), el transporte y las comunicaciones (12%), las minas y canteras (10%) y el comercio (5%). Comparando esta distribución con la del año precedente, se aprecia que el sector financiero experimentó una reducción del 31% y que la industria manufacturera no presentó variaciones importantes; mientras, el sector de la electricidad y el gas creció con una tasa del 551%, la explotación de minas y canteras un 535% y el transporte y las comunicaciones un 128%.

La reducción de la inversión extranjera en el sector financiero se explica como resultado de la venta de varias instituciones financieras nacionales a bancos españoles.

Con respecto al origen de las inversiones, durante 1997 se observó un comportamiento atípico si se establece una comparación con los años anteriores. Así, un 55% de la inversión registrada provino de las Antillas (principalmente Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Bermudas y Barbados), reflejando la canalización de grandes recursos económicos a través de paraísos fiscales. En un distante segundo lugar se situó Estados Unidos (20%), seguido por la Unión Europea (10%) y Panamá (9%).

Por otra parte, resulta significativo destacar el registro neto negativo de inversiones correspondientes a los países de la Comunidad Andina (-35 millones de dólares), como resultado de la repatriación de capitales venezolanos en el sector financiero.¹⁹

¹⁹ QUIJANO PONCE DE LEÓN, ANDRÉS. Revista Internacional de Ciencias Administrativas y Económicas. En Formato Virtual. Artículo La búsqueda de la inversión. Administrador de Empresas.

Al igual que en el caso de la distribución por sectores, el origen geográfico de la inversión acumulada desde 1968 experimentó un reajuste que favoreció la participación de las Antillas en detrimento de los inversores tradicionalmente importantes como Estados Unidos y la Unión Europea. De esta forma, mientras que la participación de las Antillas se elevó de un 10,5% en 1996 a un 21,9% en 1997, la de Estados Unidos se redujo de un 46,6% a un 39,9% y la de Europa de un 23,6% a un 20,5%.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (1)(2)		
En miles de dólares.		
País	1996	1997
América del Norte	410.897	614.507
Canadá	44.519	27.359
Estados Unidos	366.378	587.148
América Central	286.907	320.546
México	7.393	42.807
Panamá	276.466	272.625
Otros	3.048	5.114
América del Sur	108.541	11.006
Argentina	3.033	1.063
Brasil	22.036	12.730
Chile	9.073	27.554
Ecuador	22.175	10.688
Perú	405	9.796
Uruguay	26.838	4.855
Venezuela	24.290	56.080
Otros	691	400
Antillas	362.167	1.592.835
Antillas Holandesas	14.601	20.632
Bahamas	14.787	82.558
Bermudas	39.852	180.580
Islas Vírgenes Británicas	115.168	357.017
Otros	177.759	952.048
Europa	691.221	346.584
Alemania	51.301	83.025
España	360.343	83.617

Francia	33.148	30.932
Holanda	50.798	33.204
Irlanda	681	4.237
Italia	6.130	26.892
Liechtenstein	31.373	4.536
Reino Unido	127.582	38.330
Suecia	15.569	1.293
Suiza	3.475	46.880
Otros	10.821	4.698
Asia	20.309	44.947
Corea del Sur	2.402	107
Japón	14.776	45.030
Otros	4.036	190
Otros	14	2.502
Total	1.880.028	2.932.927
(1) Acumulado desde 1968; excluye inversiones en petróleo.		
(2) Inversión neta: nuevos capitales más utilidades retenidas menos reembolsos de capital.		
FUENTE: BANCO DE LA REPÚBLICA.		

La inversión en portafolio experimentó un crecimiento del 108% con respecto a 1996, al incrementarse de 269 millones de dólares a 561 millones de dólares en 1997. El origen de estas inversiones continúa concentrándose en Estados Unidos, fuente del 82,4% de los recursos durante el mismo año; en menor medida destacan Luxemburgo y Panamá, con el 15,7% y el 2,5% de las inversiones, respectivamente.

Con todos los datos anteriores, se puede observar que la inversión extranjera tuvo un comportamiento favorable durante 1997 en términos del monto de la inversión y su crecimiento con respecto al año precedente. No obstante, si se excluye el sector de la electricidad y el gas, el monto de la inversión no presentó mayores cambios con respecto a 1996, año durante el cual el sector financiero tuvo un alto impacto sobre los registros a través de la venta de varias instituciones bancarias.

Dado que las oportunidades de inversión originadas por la privatización de bienes del Estado o la venta de activos financieros no son reproducibles indefinidamente, Colombia enfrenta el reto de mantener flujos importantes de inversión directa en

sectores que, como el manufacturero, tienen un mayor dinamismo y una alta incidencia sobre la creación de empleo y la transferencia de tecnología. Es por esto que, al observar el crecimiento de inversión extranjera directa en términos totales durante los últimos dos años, no puede pasar inadvertido el hecho de que las inversiones en el sector manufacturero se han mantenido prácticamente constantes, alcanzando 570 millones de dólares, 646 millones de dólares y 640 millones de dólares en 1995, 1996 y 1997, respectivamente. Incrementar el flujo de inversiones en este sector debe constituir una prioridad de primer orden para los próximos años.

Las buenas proyecciones de crecimiento, la consolidación de las reformas económicas emprendidas durante el último decenio y la reciente crisis asiática han volcado nuevamente la atención de los inversores extranjeros sobre Iberoamérica. En el interior de la región, Colombia se ha convertido en un importante destino de capitales foráneos, hecho que se refleja en el crecimiento de más de 12 veces experimentado entre 1991 y 1997. En el contexto iberoamericano el monto de inversión extranjera directa en Colombia incluyendo el sector petrolero (3.822 millones de dólares en 1997), coloca al país en el cuarto lugar, después de Brasil, México y Argentina. A nivel subregional, Colombia es el principal destino de la inversión internacional dirigida a la Comunidad Andina de Naciones, acumulando más del 40% del total entre 1990 y 1997.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA COMUNIDAD ANDINA	
En miles de millones de dólares.	
País	1990-1997
Colombia	13.132
Bolivia	1.930
Ecuador	3.636
Perú	6.103
Venezuela	7.412
Total	32.213

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina.

EJERCICIO DE REFUERZO: Unidad IV – Sectores económicos

Objetivo: Ampliar los conceptos básicos estudiados en esta unidad, acerca del comportamiento de los sectores mas importantes de la economía colombiana.

Ejercicio:

1. Consultar cuál es el comportamiento del sector financiero desde 1991 hasta el año 2006
2. Analizar los principales efectos de la firma del TLC con USA, tanto positivos, como negativos.

Metodología:

Socializar la anterior consulta, en mesa redonda, con participación de cada uno de los estudiantes.

UNIDAD V – PRINCIPALES POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

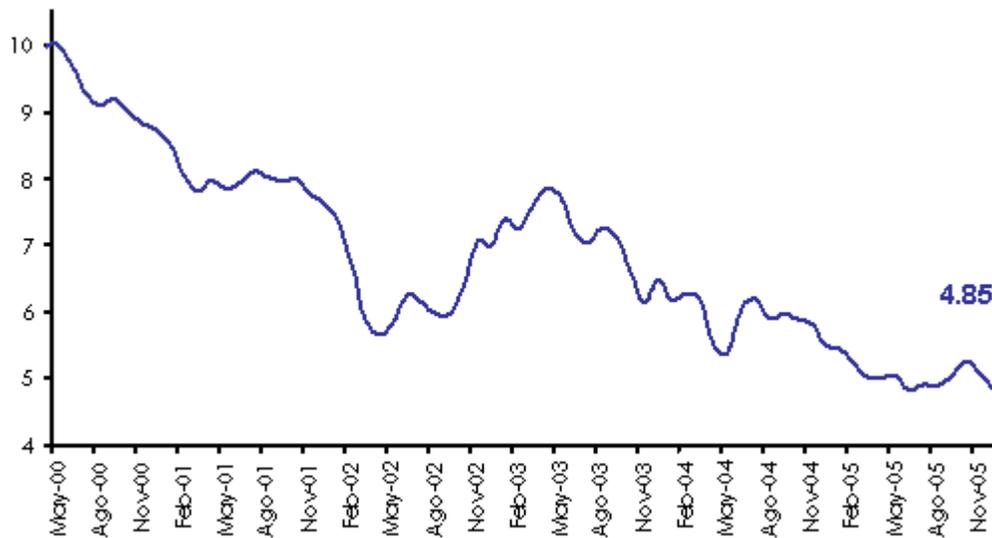
5.1 POLÍTICA MONETARIA

La función primordial de la política monetaria en Colombia fue concebida por la Constitución Política de 1991 como la obligación de mantener la estabilidad de los precios, con una inflación baja y predecible, en coordinación con la política económica general. El Banco de la República de Colombia es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia. Dentro de sus funciones principales, está la de regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal (pesos) y administrar las reservas internacionales.

El esquema que rige actualmente la política monetaria en Colombia es un esquema de inflación objetivo. Este esquema, usado por la mayoría de bancos centrales independientes, ha dado resultados positivos en la reducción de la inflación. En Colombia la inflación se redujo de 26.8% en 1991 a 9.2% en 1999, y

ha seguido una tendencia decreciente desde entonces. Las presiones de demanda que han seguido la recuperación de economía no se han reflejado en niveles altos de inflación.

Índice de Precios al Consumidor (2000 - 2005) % Variación Trimestral



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

En comparación con otros países de América Latina, durante todo el siglo XX Colombia mantuvo la inflación bajo control y nunca experimentó periodos de hiperinflación. La inflación promedio en América Latina durante los 80 fue de más de 200%, mientras que en Colombia fue de 23%. Los últimos datos disponibles para Colombia señalan que para 2005 la inflación se redujo a 4,85%, desde un 5,5% en diciembre de 2004. La inflación sin alimentos tuvo una caída incluso más pronunciada, al pasar de 5,5% a 4,3% en igual período.

Para 2005, el Banco de la República fijó una meta de inflación en un intervalo entre 4,5% y 5,5%, con una meta puntual de 5,0%, y gracias a la existencia de excesos de capacidad productiva, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística anunció que la inflación acumulada para el 2005 fue de 4.85%, dando total cumplimiento a la meta e incluso estando un poco por debajo de la meta puntual que se había fijado el Banco de la República. Para el periodo enero-

agosto de 2006, la inflación se sitúa en 4.72% con una meta estimada del Banco de la República de 5.0%.

5.1.1 Aspectos generales

A principios de los años 90, cuando la Junta Directiva del Banco de la República fue instituida como autoridad monetaria cambiaria y crediticia, la economía colombiana experimentó cambios estructurales, como la liberalización financiera y la reforma del sistema cambiario, que dificultaron grandemente el manejo monetario.

Esas dificultades se reflejaron en el diseño inicial de la política monetaria y dieron lugar, con el paso del tiempo, a discusiones acerca de si esa política debía tener como meta intermedia los agregados monetarios, o si más bien era preferible guiarla a través de la tasa de interés de intervención del Banco. Como se verá en este escrito, desde 1996 se adoptó como meta intermedia la base monetaria y desde entonces se ha ido evolucionando hacia una estrategia de política monetaria que combina elementos del esquema de inflación objetivo con un valor de referencia para el agregado monetario.

No obstante, con independencia de que se escoja agregados monetarios o la tasa de interés como guía para la ejecución de la política monetaria se requiere conocer en todo momento, con la mayor precisión posible, la relación entre la demanda de base monetaria y su oferta. Esta relación es muy importante cuando la estrategia de la política monetaria se guía por indicadores cuantitativos y el precio fluctúa, como también cuando la meta intermedia es la tasa de interés y el banco central requiere anticipar los flujos de liquidez de corto plazo.

Para lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de base monetaria, sin grandes fluctuaciones en el precio, o para mantener la tasa de interés controlada, sin variaciones excesivas en la cantidad de dinero, es preciso contar con buenos

estimativos tanto de las fuentes de expansión y contracción monetaria que dan lugar a cambios en la oferta de base monetaria, como de las variaciones que en su demanda se producen por el comportamiento de los agentes económicos no bancarios (demanda de efectivo) y de los establecimientos de crédito (reservas para encaje).

5.1.2 Metas e instrumentos de la política monetaria.

- El diseño de la política monetaria en Colombia

El diseño de la política monetaria se ha orientado desde 1991 a reducir gradualmente la inflación. No obstante, la Junta no tiene control directo sobre la inflación¹ y existen rezagos entre las acciones de la política monetaria y el objetivo final. Por esta razón, la Junta optó en noviembre de 1996 por el uso de un esquema de meta intermedia.

Para el buen funcionamiento del esquema, la variable seleccionada como meta intermedia debe cumplir con dos características: que su relación con la inflación sea estable y predecible, y que la autoridad monetaria sea capaz de controlar su evolución.

Al respecto, varios estudios econométricos realizados en el Banco de la República han favorecido la base monetaria y el agregado M3 + Bonos para desempeñar el papel de meta intermedia, dada su mayor correlación con la inflación. De otra parte, la base monetaria, por ser parte del pasivo del Banco Central, es más controlable que otros agregados monetarios y responde rápidamente a intervenciones del Banco en el mercado monetario tendientes a modificar su nivel. En contraste, los efectos de la intervención del Banco tienden a sentirse con un mayor rezago en el agregado M3 + Bonos.

Después de evaluar diferentes alternativas, la Junta Directiva del Banco de la República decidió utilizar en 1997 la base monetaria como meta intermedia de la política monetaria. Esta variable, respecto a otras elegibles, ofrece mayor grado de control por parte del Banco, menores rezagos entre las acciones del Banco y el nivel deseado de la variable, y guarda una mejor relación estadística respecto a la inflación.

Los pasos que se han seguido en el diseño de la política monetaria anual son:

- i) definición de la coherencia entre la trayectoria de la base monetaria y la meta de inflación,
- ii) determinación del instrumento que facilitará el cumplimiento de la meta intermedia de base monetaria.
- iii) establecimiento de un vínculo entre dicho instrumento y la meta intermedia.

La coherencia entre la trayectoria de la base monetaria y la inflación se ha logrado a través de la estimación de la velocidad de circulación de la base monetaria, es decir, de la estimación de la relación entre el PIB nominal y la base monetaria.

En la estimación del PIB nominal se conjuga la meta de inflación establecida por la Junta Directiva y la proyección de crecimiento real del producto elaborada por el Gobierno. La estimación de la base monetaria puede deducirse de dos formas: calculando directamente su velocidad de circulación o derivándola en forma indirecta mediante una estimación de la velocidad del agregado M3 + Bonos.

- **La actual operatividad de la política monetaria en Colombia**

Entre mayor homogeneidad en los coeficientes de encaje y mayor transparencia y precisión en las reglas para el acceso de los establecimientos de crédito al Banco Central, mayor es la estabilidad en la demanda por reserva bancaria. Ahora bien, entre más estable es la demanda por reserva bancaria más potentes resultan las Operaciones de Mercado Abierto (OMA) para afectar la tasa de interés en el

mercado interbancario y a través de ella las demás tasas de interés de la economía.

Por esta razón en Colombia, al igual que en muchos otros países, las OMA se han constituido con el paso del tiempo en el principal instrumento de la política monetaria.

Así, si se desea suministrar liquidez al sistema, el Banco de la República adquiere títulos de deuda pública en el mercado interbancario (OMA de expansión) y los vende cuando necesita recoger liquidez (OMA de contracción)²⁰. De esta manera se expande o se contrae la oferta de base monetaria lo cual, dada una demanda, afecta la formación de precios en el mercado interbancario ya que es allí donde los intermediarios financieros concurren a demandar u ofrecer la liquidez. Por ello mismo las OMA son el mecanismo mediante el cual se afecta a la vez la cantidad de base monetaria en circulación y el precio de la liquidez en el mercado interbancario.

Al extremo, mediante las OMA se puede tener total control de la base monetaria a costa de grandes fluctuaciones en la tasa de interés. O de otra parte se puede fijar la tasa de interés interbancaria a costa de perder el control sobre la base monetaria en circulación.

En Colombia, la Junta Directiva del Banco de la República no ha escogido ninguno de estos extremos excluyentes. Así se deduce al examinar la forma como se determinan los montos de la liquidez a suministrar o sustraer de la economía por el Banco de la República y la manera como se fijan las tasas de interés de referencia para ese propósito.

Tales tasas de referencia son cuatro:

²⁰ WWW.BANREP.GOV.CO

- La tasa mínima para el suministro de liquidez al mercado mediante un mecanismo de subasta.
- La tasa máxima a la que el Banco está dispuesto a suministrar recursos a la economía en amplia cuantía, conocida como lombarda de expansión.
- La tasa máxima a la que el Banco está dispuesto a recibir recursos del mercado mediante un mecanismo de subasta.
- La tasa mínima a la que se reciben recursos del mercado en cantidades ilimitadas, conocida como lombarda de contracción.

A las subastas de expansión los demandantes concurren ofreciendo por los recursos subastados (el cupo de expansión) una determinada tasa de interés. La puja en la subasta la ganan los demandantes que ofrezcan las mayores tasas, aun cuando la tasa de corte es única y corresponde a aquella en que sumándose en orden descendente los montos de las mejores ofertas se llega al valor del cupo subastado. De esta forma, si el cupo subastado es suficiente para atender el exceso de demanda por recursos existentes en el mercado interbancario, la tasa mínima de subasta de expansión del Banco de la República le pone un techo a la tasa de interés interbancaria. Si por el contrario, el monto subastado no es suficiente para atender el exceso de demanda existente en el mercado interbancario la tasa de corte de la subasta será superior a la tasa mínima de expansión del Banco; pero en todo caso inferior a la tasa lombarda de expansión ya que, dado que los intermediarios pueden ir al Banco de la República a demandar recursos a esa tasa, ningún intermediario ofrecería en la subasta una tasa superior.

De la manera descrita se limita la volatilidad sobre la tasa de interés interbancaria cuando la política consiste en expandir la cantidad de base monetaria en circulación.

Manteniendo al tiempo un control sobre la cantidad ya que, como veremos en seguida, los cupos de la subasta se determinan de manera tal que resulten

acordes con la senda de crecimiento definida para la base monetaria. Obsérvese que si el cupo de la subasta es pequeño en relación con el exceso de demanda por reservas bancarias existente en el mercado interbancario, la tasa de interés en este mercado tendería a subir hasta la tasa lombarda de expansión y, por el contrario, si el cupo es amplio en relación con la demanda, la tasa interbancaria no debería superar a la tasa mínima de expansión del Banco de la República.

Cuando la política consiste en retirar base monetaria de circulación se hace una subasta de contracción a través de la cual el Banco de la República recibe los excesos de liquidez existentes en el mercado. Si el cupo de la subasta tiene un monto cercano a dicho exceso, la tasa de corte de la subasta será igual a la tasa máxima fijada por el Banco de la República para la subasta de contracción. Si el cupo supera al exceso, la tasa de corte será inferior a dicha tasa máxima de contracción, sin llegar a ser inferior a la lombarda de contracción.

La idea detrás de estos procedimientos es que el monto fijado para las subastas de expansión o contracción sea suficiente para equilibrar la oferta y la demanda por base monetaria a tasas de interés cercanas a la de la subasta de expansión o de contracción, y que a través de las ventanillas lombardas se satisfagan las necesidades (o se recojan los excesos) de liquidez circunstanciales presentes en el mercado interbancario.

Como se deduce de este análisis el Banco de la República mantiene, ahora, un control indirecto de la tasa de interés interbancaria para lo cual resulta de vital importancia el determinar la cantidad de liquidez que se sustrae o se suministra al mercado interbancario.

Al fijar la amplitud de la franja de tasas de intervención, la Junta Directiva tiene en consideración que exista coherencia con los niveles de las tasas de interés externas, las tasas de interés pasivas y activas internas, y las expectativas de devaluación.

Si, por ejemplo, la base monetaria se sitúa por encima de la línea de referencia, y la tasa de interés interbancaria se reduce hasta la tasa mínima de contracción, el Banco absorbe el exceso de liquidez a esa tasa. En el caso contrario, la tasa de interés aumenta y el Banco suministra liquidez cuando la tasa de interés interbancaria alcanza la tasa máxima de expansión. Si la base monetaria se desvía consistentemente de su línea de referencia, debido a excesos o defectos de liquidez, la Junta Directiva, después de evaluar las presiones inflacionarias existentes, y las demás variables que analiza en el proceso de toma de decisiones, puede aumentar o disminuir la tasa de interés de intervención hasta que dichas desviaciones se corrijan.

A partir de enero de 2001 la Junta Directiva introdujo algunas modificaciones al esquema operativo de suministro de liquidez, con el fin de contar con un mecanismo ágil de compensación de choques a la oferta de base monetaria. A partir de esta fecha, la Junta asignó al CIMC la tarea de determinar los cupos de Repos y de OMA, y creó un Comité Operativo Interno (COI) que puede modificarlos para compensar cambios no previstos en las fuentes de la base.

Con base en la información diaria que produce el Banco sobre el comportamiento de la base y la liquidez neta, así como con la información analizada semanalmente en el Comité de OMA, cualquier miembro del COI o Director puede convocar al Comité Interno para modificar el cupo de REPOS y/o de OMA con el fin de ajustar la oferta monetaria a la meta de liquidez neta aprobada por el CIMC. Esto significa que el COI, a pesar de que tiene una función monetaria pasiva y en el ejercicio de sus funciones no afectará la postura de la política monetaria, tiene la responsabilidad de estar atento a los choques de la oferta de la base monetaria. Así mismo, cualquier miembro del COI o Director puede convocar al CIMC si se considera que el comportamiento de la demanda de liquidez difiere significativamente de la línea de referencia, o que la desviación de alguna de las fuentes de la base frente a su valor estimado no debe ser totalmente compensada.

El nuevo esquema operativo ofrece flexibilidad al Banco de la República para responder a desviaciones de las cifras observadas respecto a las proyecciones aprobadas por el CIMC, contribuyendo a reducir la volatilidad de las tasas de interés de muy corto plazo. Esto puede tener efectos positivos sobre la eficiencia de la política monetaria y el funcionamiento de la economía.

5.1.3 Conclusiones

La estabilidad de precios es el principal objetivo de la política monetaria de la Junta Directiva del Banco de la República. El centro de la estrategia es el anuncio de una meta de inflación. La Junta tiene una orientación de mediano plazo y fija metas multianuales de inflación, dado el rezago en la transmisión de la política monetaria. Al anunciar estas metas, está otorgando al público una herramienta a través de la cual se puede juzgar el comportamiento de la política monetaria.

Los elementos centrales de la política monetaria son el anuncio de un valor de referencia para la base monetaria y un análisis de una amplia gama de diferentes indicadores económicos. Estos son instrumentos que facilitan el cumplimiento del objetivo principal.

La Junta enfrenta diversas incertidumbres, como son la disponibilidad de la información económica y el mecanismo de transmisión de la política monetaria. Las decisiones de la política monetaria tienen en cuenta tales incertidumbres. En este contexto, basar el análisis en un único indicador, o en un marco teórico único, implicaría riesgos muy altos.

El importante papel asignado a la base monetaria en la estrategia de la Junta, asegura que los desarrollos monetarios sean detenidamente analizados, teniendo en cuenta la naturaleza monetaria de la inflación. Al analizar diferentes indicadores sobre el estado de la economía, asegura que además la evolución de otras

variables y otros tipos de análisis sean incorporados al proceso de determinación de la política monetaria.

Para la presentación y explicación de la política monetaria al público la Junta debe justificar cómo una decisión ha servido para la perspectiva de mantener la meta de inflación. Por ello, la Junta debe explicar el papel de los desarrollos monetarios en las decisiones; el papel de los desarrollos de otros indicadores económicos, proyecciones o pronósticos sobre las decisiones; y mostrar cómo se han reconciliado en la decisión final los diferentes indicadores cuando surgen potenciales discrepancias entre ellos. Esto impone una estricta disciplina sobre las decisiones, y evita una aplicación mecánica de reglas. Esta estrategia puede ser muy compleja, pero está de acuerdo con la realidad del entorno bajo el cual se toman las decisiones de política.

5.2 POLITICA CAMBIARIA

5.2.1 Características del régimen colombiano de bandas cambiarias

- **Flexibilidad**

El primer punto que debe resaltarse sobre el régimen de bandas cambiarias que utilizó Colombia en los últimos años es que el comportamiento de la tasa de cambio tuvo un alto grado de flexibilidad para responder a las fuerzas de oferta y demanda en el mercado de divisas.

La banda cambiaria vigente entre febrero de 1994 y el pasado mes de junio tenía una amplitud de puntos porcentuales y la que rigió entre julio y septiembre del presente año tuvo una amplitud de 20 puntos porcentuales. Esto significa que, dentro de ese amplio rango, la tasa de cambio era determinada en lo fundamental por el mercado y el esquema cambiario colombiano se podía caracterizar como un régimen de tasa de cambio libre. A diferencia de otros países, el Banco de la República sólo intervenía en el interior de la banda para moderar la magnitud de las fluctuaciones y evitar de esa manera una volatilidad extrema en el muy corto plazo. Las intervenciones del Banco no se encontraban encaminadas a ubicar la tasa de cambio en una u otra posición específica dentro de la banda, lo cual dependía exclusivamente de las fuerzas del mercado.

- **La tasa de cambio no se usó como ancla anti-inflacionaria**

La política anti-inflacionaria que ha adoptado desde hace varios años el Banco de la República se sustenta fundamentalmente en el control de los agregados monetarios. En el diseño de esa política, la tasa de cambio *no* cumple el papel de ancla o de punto de referencia para la fijación del nivel general de precios, como sucede en otras economías. En esto, la política de Colombia se distingue claramente de la de países como Brasil, cuya política anti-inflacionaria, hasta comienzos del presente año, estaba claramente sustentada en una tasa de cambio nominal virtualmente estable. Por esa misma razón, la banda cambiaria de Brasil era mucho más estrecha que la colombiana y podía conducir a procesos de evidente sobrevaluación real de la moneda doméstica.

- **Recuperación de la tasa de cambio real**

La flexibilidad de la política cambiaria colombiana en un ambiente de reducción acelerada de la inflación y el hecho de que ella no haya sido el eje de la política anti-inflacionaria permitieron un notable incremento en la tasa de cambio real en

los últimos años, con el cual se aumentó la competitividad de la producción nacional frente a la del resto del mundo.

Lo anterior se aprecia claramente en los distintos indicadores que existen sobre la evolución de la tasa de cambio real. En el Cuadro 1 se presentan varios de los indicadores más conocidos. El índice que divulga normalmente el Banco de la República se construye con base en índices de precios del productor y una canasta de monedas de los 20 principales socios comerciales de Colombia. De acuerdo con este indicador, la devaluación real desde el primer semestre de 1997 hasta septiembre del presente año fue de 30,7%, llevando el índice de un nivel de 90,38 a uno de 118,11, con base 1994 = 100. Esto permitió revertir totalmente la reevaluación de los años precedentes. Lo anterior se dio a pesar del fortalecimiento del dólar frente a otras monedas, el cual explica que el incremento en la tasa de cambio real bilateral del peso frente al dólar haya sido aún más notorio, alcanzando un 31,5% en el mismo lapso.

Analdex ha insistido desde hace varios años en que el índice de la tasa de cambio real construido con base en los índices de precios al consumidor tiene ventajas sobre el que usa como referencia los índices de precios del productor. Pues bien, lo cierto es que la devaluación real del período reciente calculada con IPC ha sido aún mayor que la que se calcula con IPP. Para el índice ponderado frente a 20 socios comerciales, la devaluación real así medida alcanza un 39,8% entre el primer semestre de 1997 y septiembre de 1999 y para el índice bilateral frente al dólar supera el 40% en el mismo período.

De esta manera, el ajuste de la tasa de cambio real que se hizo a lo largo de los dos últimos años es quizás el más fuerte que se haya realizado en la historia económica reciente de Colombia. Ese ajuste supera ampliamente al que se observó en 1984 y 1985, cuando se crearon las condiciones para el crecimiento económico sostenido que tuvo este país en la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa. Más destacable aún, el

gigantesco ajuste cambiario que se hizo entre 1997 y 1999 fue posible en un contexto de reducción sostenida de la inflación, la cual ha vuelto a niveles cercanos al 10% después de casi tres décadas en las que persistentemente rondaba cifras entre 20% y 30% anual.

Unida a una drástica contracción de la demanda doméstica, la corrección de la tasa de cambio real del período reciente ha permitido un ajuste acelerado en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

De un déficit que superaba el 5,7% del PIB en 1998 se ha bajado a uno que se estima inferior a 1,5% del PIB en 1999, lo cual es particularmente significativo cuando se tiene en cuenta que en este año el valor de las exportaciones de café sigue afectado por niveles de precios históricamente bajos y que las exportaciones no tradicionales se han visto reducidas por la grave crisis económica de los países de la región.

- **Proceso de ajuste ordenado**

No obstante su flexibilidad, los límites que imponía la banda cambiaria permitían un proceso de ajuste ordenado frente a cambios en las circunstancias macroeconómicas internas y externas.

De hecho, la justificación básica para una política de banda cambiaria, *vis-a-vis* la alternativa de una tasa de cambio perfectamente libre, reside en el peligro de que un esquema de flexibilidad total conduzca a procesos de “overshooting” o sobreajuste en la tasa de cambio. Tanto la teoría económica como muchos análisis empíricos sobre economías en las que existen flujos internacionales de capital han identificado que si el mercado cambiario se deja funcionar en forma totalmente libre, el juego de la oferta y la demanda de divisas puede conducir a que la tasa de cambio se aleje temporalmente de sus niveles de equilibrio de

mediano y largo plazo, en lugar de acercarse a ellos. Los argumentos para que esto sea así son de diferente tipo.

En ocasiones, el sobreajuste de la tasa de cambio se puede presentar como consecuencia de las expectativas de mayor devaluación que genera el propio proceso de devaluación en un mundo en que los agentes económicos reaccionan con rezago a la información que reciben. A nivel teórico, sin embargo, se ha demostrado que un proceso de “*overshooting*” cambiario ante alteraciones en el entorno macroeconómico puede generarse incluso si se supone que todos los agentes económicos son perfectamente racionales o aun si son capaces de anticipar plenamente el futuro.

Varias experiencias recientes en países de América Latina ilustran la existencia de procesos de sobreajuste cambiario. Un caso muy destacado es el de Brasil, después del abandono de la banda cambiaria en enero del presente año. La devaluación observada en unas pocas semanas en ese país se acercó al 100% pese a que unos meses más tarde la tasa de cambio se pudo estabilizar a niveles que superaban el inicial en cerca de 60%. En el caso colombiano, lo sucedido después de los desplazamientos de la banda cambiaria en septiembre de 1998 y en junio de 1999 fue también ilustrativo de la tendencia que se genera a un sobreajuste. En ambas ocasiones, la tasa de cambio se fue rápidamente al techo de la nueva banda cambiaria, aunque pocas semanas más tarde se devolvió hasta niveles que eran apenas superiores a los consistentes con la banda antigua. En estos casos, sin embargo, los procesos de sobreajuste se dieron por períodos muy cortos y en magnitudes limitadas precisamente por los extremos de la banda cambiaria, lo cual mostró los beneficios de la existencia de esta última en dichas coyunturas.

Los riesgos de un sobreajuste cambiario en la dirección de una devaluación excesiva del peso, son más relevantes para la situación que Colombia ha vivido

desde 1998. A mi juicio, esos riesgos tienen que ver al menos con tres tipos de argumentos:

En primer lugar, un aumento excesivo de la tasa de cambio puede generar en los agentes económicos del país la percepción de desestabilización macroeconómica generalizada, lo cual no solo refuerza en magnitud y en extensión el proceso de sobreajuste, sino que puede inducir a esos mismos agentes económicos a tomar el dólar como referente para la fijación de sus precios y salarios, tal como sucedió en la década de los ochenta en la mayor parte de los países de América Latina diferentes de Colombia. Por supuesto, las presiones inflacionarias que surgen de esa manera pueden ser controladas con una política monetaria restrictiva, tal como lo hizo Brasil en el primer semestre de este año. Ello, sin embargo, requiere un aumento muy fuerte en las tasas de interés y produce efectos claramente recesivos. En Brasil, por ejemplo, las tasas de interés del Banco Central estuvieron en niveles cercanos a 40% real durante varios meses después de la eliminación de la banda cambiaria y pese a la reducción reciente, aún se encuentran muy por encima de las tasas colombianas.

En segundo lugar, incluso sin una aceleración en la inflación ni un aumento en las tasas de interés, una devaluación excesiva tiene efectos que pueden reforzar la recesión económica en el corto plazo a través del encarecimiento en los precios relativos de los insumos y de los bienes de capital importados por el aparato productivo.

En tercer lugar, un sobreajuste cambiario genera un encarecimiento muy grande e innecesario de la deuda externa. Esto es particularmente preocupante en el caso de la deuda privada por el grave efecto que en circunstancias como las actuales tendría sobre la viabilidad de muchas empresas endeudadas en moneda extranjera y, a través de ellas, sobre el 1999, moderen los procesos especulativos y de sobreajuste que pudieran llevar la tasa de cambio a niveles excesivamente altos.

Dentro de ciertos límites, un aumento en la tasa de cambio real como el que se ha presentado en el período reciente, contribuye claramente a la recuperación de niveles apropiados de competitividad externa de la producción colombiana, lo cual coadyuva en el proceso de recuperación económica.

Más allá de esos límites, sin embargo, los costos de un sobreajuste cambiario pueden ser muy altos para la estabilidad macroeconómica y para las propias posibilidades de reactivación. La banda cambiaria fue precisamente el instrumento que ayudó a preservar esos límites en un proceso ordenado de ajuste de la tasa de cambio real.

5.2.2 Conclusiones

En resumen, de todos los puntos anteriores puede concluirse que el régimen de banda cambiaria, tal como fue aplicado en Colombia en los últimos años, se caracterizó por su flexibilidad y transparencia y permitió un ajuste notable en la tasa de cambio real, en un ambiente de corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos y de reducción acelerada de la inflación.

Los argumentos según los cuales el aumento en las tasas de interés de 1998, así como la recesión actual, fueron consecuencia del régimen cambiario que tuvimos, responden, a mi juicio, a espejismos comprensibles a primera vista pero falsos cuando los análisis se hacen a profundidad.

Tanto los aumentos de las tasas de interés como la recesión han sido fenómenos generalizados en los países de América Latina en el período reciente pese a que entre esos países los hay con tasa de cambio absolutamente fija, como la Argentina, o con tasa de cambio libre, como México desde 1995, o Ecuador y Brasil desde enero del presente año. Colombia, de manera similar a Chile y a Uruguay, mantuvo una banda cambiaria relativamente flexible y tampoco estuvo inmune a dichos fenómenos.

Tal como lo expuso la Junta Directiva del Banco de la República en su Informe al Congreso del mes de julio y en el Informe Adicional de octubre de este mismo año, el aumento de la tasa de interés de 1998 y la recesión colombiana actual son la consecuencia lógica de un drástico deterioro del entorno internacional (crisis de los países vecinos, desplome de los términos de intercambio y fuerte contracción de la disponibilidad de recursos financieros externos), en un contexto en que Colombia había acumulado graves desequilibrios del pasado. La política cambiaria reciente no ha sido la culpable de esos deplorables fenómenos. Por el contrario, a mi juicio, ha sido un instrumento apropiado para mitigar sus implicaciones negativas y contribuir, en la medida de sus posibilidades, a los ajustes que requiere la economía nacional.

El sistema de bandas cambiarias, con la flexibilidad que ha tenido en Colombia, ha sido un instrumento útil para evitar cambios abruptos y desestabilizadores en la tasa de cambio nominal, que habrían sido claramente indeseables, así como para lograr que el proceso de aumento en la tasa de cambio real se produzca de una manera ordenada y en un ambiente de reducción de la inflación. Además, en los períodos en que el país en general, y el sector público en particular, han contado con financiación externa adecuada, el régimen de bandas cambiarias ha sido consistente con fuertes tendencias a la baja de las tasas de interés. Evidencia de ello fue lo que sucedió en 1997 y, más recientemente, en el primer semestre de 1999.

El mantenimiento del régimen de bandas cambiarias requiere no sólo el compromiso del Banco de la República, sino el apoyo decidido del Gobierno y de la comunidad financiera internacional. Recientemente, este apoyo ha dejado de existir. En el caso del Gobierno, la falta de convicción en el esquema de bandas cambiarias ha conducido a comentarios por parte de funcionarios públicos que restan credibilidad a la política y facilitan ataques especulativos como el que se ha presentado en los últimos días. En el caso de la comunidad financiera

internacional, la pérdida de confianza y apoyo para el sistema de bandas cambiarias, que hasta hace poco tiempo se defendía fuertemente, se explica en parte por experiencias desafortunadas de otros países que tenían bandas cambiarias mucho menos flexibles y con objetivos muy diferentes a los de la banda colombiana. Así, por ejemplo, en el caso de Brasil, la banda se utilizaba fundamentalmente como ancla anti-inflacionaria, propósito para el cual no se ha utilizado en Colombia, donde el instrumento de lucha contra la inflación ha sido esencialmente el control de los agregados monetarios. En nuestro país, el propósito fundamental del régimen de bandas ha sido facilitar un ajuste ordenado y evitar lo que en la literatura económica anglosajona se conoce como “*overshooting*” cambiario; esto es, un proceso desestabilizador de sobreajuste de la tasa de cambio nominal.

El esquema de bandas cambiarias se ha hecho insostenible y su mantenimiento sería inconveniente para el país. Además, el logro del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional constituye un momento apropiado para la transición de Colombia a un sistema de flotación libre de la tasa de cambio, razón por la cual soy partidario de que la decisión sea adoptada en el día de hoy.

“Hacia el futuro, la responsabilidad de limitar los procesos de sobreajuste en la tasa de cambio recaerá de manera fundamental en la credibilidad del programa macroeconómico acordado con el Fondo Monetario Internacional, en el cual hay dos elementos que cumplen un papel esencial: en primer lugar, para el mediano y largo plazo, el ajuste estructural de las finanzas públicas; y en segundo lugar, para el corto plazo, el apropiado financiamiento externo del alto nivel de déficit fiscal que tiene el gobierno colombiano. En ausencia de una banda cambiaria establecida por el Banco de la República, el logro de avances sustanciales en los dos frentes mencionados será requisito indispensable para evitar que la normalidad cambiaria se vea amenazada y para continuar avanzando, sin riesgos de desestabilizar la economía, en el relajamiento de la política monetaria que se ha adelantado desde finales de 1998. La reducción adicional de las tasas de

interés que con tanta urgencia se requiere para la recuperación de la actividad productiva y el empleo sólo será viable y sostenible si se hacen los enormes ajustes fiscales contemplados en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y si el Gobierno Nacional consigue los recursos externos que requiere para financiarse”²¹.

5.2 POLÍTICA FISCAL

5.3.1 las finanzas públicas en los años noventa (1990-2003)

Contrario a lo sucedido en el resto de América Latina, y gracias al programa económico de mediados de los ochenta y de las políticas seguidas en la administración Barco, el país logró mantener un crecimiento positivo del PIB y superior al 4% anual desde 1986 (Junguito, 1997). Esta recuperación permitió una reducción del desempleo abierto en las principales ciudades a niveles cercanos al 10% durante la segunda mitad de la década. La inflación, no obstante, aunque se mantuvo por debajo del 20% anual durante los años de Betancur, tendió, no obstante, a acelerarse más adelante llegando a bordear el 30% anual en 1987.

Los logros más sobresalientes se dieron en los frentes externo y fiscal. El déficit en cuenta corriente que ascendió al nivel del 10% del PIB entre 1982 y 1984, con lo que estuvo cerca de protocolizar una crisis cambiaria, se redujo a niveles inferiores al 1% del PIB a partir de 1986, habiéndose podido recuperar gradualmente el nivel de las reservas internacionales. El déficit consolidado del SPNF, que llegó a un nivel cercano al 7% en 1982, descendió a niveles entre el 1% y el 2% del PIB a partir de 1986. La naturaleza del ajuste fiscal adelantado mantuvo sin crecimiento el tamaño del estado, representando el gasto público del gobierno central un nivel alrededor del 10% del PIB.

²¹ WWW.ICESI.EDU.CO

Desde comienzos de los años noventa, sin embargo, el comportamiento fiscal de caja del SPNF colombiano estuvo caracterizado por un rápido crecimiento en el tamaño del estado, medido en términos del gasto público total con relación al PIB, que pasó del 21% en el noventa al 39.3 en 2003. Si se tiene en cuenta que los ingresos públicos también se incrementaron pero a un ritmo inferior al crecimiento de los gastos, ya que ascendieron del 20% del PIB en 1990 a 36.6% en 2003, se concluye que la brecha fiscal se acentuó y que las autoridades mostraron una mayor tolerancia al déficit y al endeudamiento en años recientes. Esta situación fue especialmente notoria en el gobierno central, cuyo gasto de caja ascendió de 9.4% del PIB en 1990 a 21.3% en 2003.

En este capítulo se revisan los planes de desarrollo de las administraciones Gaviria, Samper y Pastrana, las memorias de hacienda y la vasta literatura fiscal para precisar los motivos del crecimiento del Estado y el creciente desbalance fiscal y de endeudamiento ocurrido en los noventa.

A principios de la década del noventa Colombia introdujo una serie de reformas fiscales que estuvieron dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos. En esencia, las reformas redefinieron las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales.

Bajo el nuevo esquema, y especialmente a partir de 1995, se empezó a evidenciar un deterioro en las finanzas del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales. Esta situación motivó al gobierno a comenzar un proceso de reestructuración de las finanzas públicas, consolidándose a finales de 1999 un paquete de ayuda proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de realizar las reformas fiscales necesarias, y obtener un blindaje financiero que ofreciera las garantías suficientes para los créditos multilaterales.

A raíz de esta reestructuración, se ha venido presentando un ajuste fiscal desde 2000. Al finalizar el 2005, el sector público consolidado registró un déficit de US\$ 24,4 m, cifra cercana al equilibrio fiscal y que no se veía desde hacia una década. Este equilibrio se da como el resultado de superávit registrado por las entidades del sector descentralizado (4,5 % del PIB) asociado principalmente por la acumulación de recursos en los fondos de seguridad social y unas finanzas públicas bien administradas. Como resultado, se cumplió la meta acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) dando validez al Acuerdo Stand by que comenzó en abril de 2005 y tendrá una duración de 18 meses.

El Gobierno a través del Consejo Superior de Política Fiscal fijó una meta de déficit fiscal para 2006 equivalente a un 2,0% del PIB. El cumplimiento de la meta de 2,0%, que se inscribe dentro del marco fiscal de mediano plazo, supone la generación de un déficit de 5,2% del PIB en las cuentas fiscales del GNC y un superávit de 3,1% del PIB en el sector descentralizado. Por su parte, el Gobierno nacional central (GNC) registró un déficit equivalente a 4,9% del PIB. Frente al año 2004 esta cifra revela una reducción en el tamaño del déficit, asociada principalmente con el dinamismo de los ingresos. En términos anuales, las rentas totales aumentaron 14,8% y los gastos 10,3%.



Con la reforma tributaria de 1991 se redujo el arancel efectivo de 20.2% del valor CIF de las importaciones para el período 1985-1990 al 7.2% de las mismas para el período 1992-1997 y se sustituyó con el impuesto al valor agregado (IVA) que se ajustó hacia arriba, mientras que se daba una fuerte expansión de las importaciones que compensaron un tanto la baja del arancel.

El haber obtenido unos buenos ingresos con el aumento del IVA y de los aportes pensionales y de salud condujo a que todos los gastos del gobierno se dispararan y a que se requirieran nuevas reformas tributarias que llevaron de nuevo el impuesto de la renta de 30% en 1990 a 37.5% en 1994 o sea que se gravó también el ahorro y se frenaron las inversiones. El aumento del gasto de la administración Samper y un déficit del gobierno central que alcanzó a 5.1% del PIB en 1998 obligó a una nueva reforma tributaria en 1998, la sexta desde 1991.

El desplazamiento de impuestos debía estar acompañado de una reducción del tamaño del gobierno central, una transferencia grande de sus ingresos a las regiones, un fin a su tradicional corrupción y una imposición de parámetros de eficiencia estricta en su funcionamiento. Mientras se liquidaron muchos de los activos públicos, estos no fueron substituidos por otros activos más líquidos del Estado que hubieran servido como ahorro del país, sino que sirvieron para financiar un creciente déficit fiscal causado por un incremento de las transferencias y muchos otros nuevos gastos de funcionamiento que se impuso el propio gobierno central. Se logró el peor de los mundos: una venta de activos que de alguna manera eran productivos por unas nóminas que no producen nada sino que consumen los activos aludidos y recursos extraídos penosamente de los bolsillos de los contribuyentes. Para empeorar las cosas, las privatizaciones fueron financiadas con deuda externa fresca y su servicio explica buena parte del enorme déficit en cuenta corriente que hoy tiene el país.²²

EJERCICIO DE REFUERZO: Unidad V – Políticas cambiarias

²² WWW.MINHACIENDA.GOV.CO

Objetivo: mostrar al estudiante las diferentes políticas aplicadas en Colombia con el ánimo de mejorar el comportamiento de la economía del país.

Ejercicio

Realizar consulta acerca de las últimas 3 reformas fiscales en Colombia, cuál ha sido su objetivo y sus principales efectos.

Metodología

Hacer grupos de 3 estudiantes, presentar un informe por equipo y entregar informe final el último día de asesoría.

ACTIVIDADES DE PROFUNDIZACIÓN

TERCERA PARTE:

NOTAS COMPLEMENTARIAS

1. ACTIVIDADES DE REFUERZO

Con el objetivo de permitir una mayor profundización de los temas aquí propuestos, se presentan los siguientes ejercicios que deberán ser desarrollados extra clase, y serán tomados como parte integral del proceso de aprendizaje en el desarrollo del portafolio personal.

El estudiante debe tener en cuenta el desarrollo de actividades para cada una de las 4 unidades propuestas en el módulo.

UNIDAD I

Se realizarán trabajos en grupo, con el objetivo de ampliar los diferentes temas que se proponen para el desarrollo de la historia económica de Colombia.

- Lecturas recomendadas:

Introducción a la historia económica de Colombia. Álvaro Tirado Mejía.

Estructura económica colombiana. Gilberto Arango Londoño.

UNIDAD II

Se realizarán consultas sobre la formación del Frente Nacional y su importancia para Colombia. Se hará una socialización a través de la cual se busca formar una idea común acerca de la importancia de este tema en la política del país.

- Lecturas recomendadas

www.colombialink.com

www.elpais.com.co

Entre la legitimidad y la violencia: Colombia, 1875-1994. Marco Palacios.

UNIDAD III

Se deben consultar los principales acuerdos comerciales de Colombia con el resto del mundo y determinar las instituciones del comercio exterior de Colombia y su funcionamiento actual, con el ánimo de mostrar el panorama de funcionamiento del sector externo colombiano.

- Lecturas recomendadas

www.mincomercio.gov.co

www.proexport.gov.co

www.agrocadenas.gov.co

UNIDAD IV

En esta unidad se analizarán los sectores más importantes de la economía colombiana, así como su integración a la macroeconomía del país. Se desarrollarán actividades de consulta y socialización.

- Lecturas recomendadas

www.banrep.gov.co

www.asobancaria.com

www.sena.edu.co/.../CARTILLA%20SECTOR

UNIDAD V

Con el objetivo de permitir un análisis más profundo sobre la realidad actual, se presentarán en esta unidad las políticas macroeconómicas más importantes ejecutadas por el gobierno en Colombia.

- Lecturas recomendadas

www.minhacienda.gov.co

www.dian.gov.co

www.mincomercio.gov.co

BIBLIOGRAFÍA

Fundamental

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura económica colombiana. Capítulo 4: *La producción agropecuario*.

BEJARANO, Jesús Antonio. Economía de la agricultura, capítulo 2: *Transformación estructural y crecimiento agrícola*. TM Editores, U. Nacional, IICA, Fonade, 1998.

GEOGRAFÍA ECONÓMICA DE COLOMBIA. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Portafolio, 2006.

HERNÁNDEZ GARCÍA, Alberto. Setenta y cinco años de desarrollo económico colombiano moderno. Período 1920–1995: Antecedentes históricos internacionales, capítulo 12 *Conclusiones y recomendaciones*. En el libro Temas para investigación sobre pobreza y desarrollo. Pontificia Universidad Javeriana.

JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Borradores de Economía, No. 318. Banco de la República, 2004.

KALMANOVITZ, Salomón (1994). Economía y Nación: Una breve historia de Colombia. Bogotá D. C. Grupo Editorial Norma.

_____. Las instituciones colombianas en el siglo XX. Capítulo 3 “*De las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*”, 2001.

MCGREEVEY, William. Historia económica de Colombia 1845-1930. Tercer Mundo Ediciones. Bogotá. 1975.

OCAMPO, José Antonio. (1987). Historia Económica de Colombia. Bogotá D.C. Fedesarrollo-Siglo XXI editores.

PALACIOS, Marco y SAFFORD, Frank. (2002). Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Bogotá D. C. Grupo Editorial Norma.

PIZANO, Diego. Globalización: desafíos y oportunidades. Libros de Cambio, Alfaomega, Cambio, septiembre de 2002.

NUEVA HISTORIA DE COLOMBIA. Tomos 1, 2 y 5. Bogotá D. C. Editorial Planeta, 1989.

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. La Carreta. Medellín.1977.

URRUTIA, Miguel. La tasa de cambio y la política monetaria de inflación objetivo. Nota Editorial, revista Banco de la República, Vol. LXXVII, No. 916, febrero de 2004.

ZAMORA EDITORES LTDA. (2003). Historia de Colombia. Tomo 5. 2ª. Edición. Bogotá D. C.

1. www.mincomercio.gov.co
2. www.minhacienda.gov.co
3. www.banrep.gov.co
4. www.dpn.gov.co
5. www.proexport.gov.co
6. www.dane.gov.co
7. www.asobancaria.com
8. www.sena.gov.co
9. <http://www.mincomercio.gov.co/VBeContent/>

GLOSARIO

Arancel. Son los derechos que deben pagar los bienes importados.

Banca central. La banca central de un país es la base de todo el sistema bancario de esa nación; es la encargada de aplicar todas las medidas de la política

monetaria y crediticia necesarias para el buen funcionamiento de la economía nacional.

Comercio exterior. Es el intercambio efectuado a través de la compra (importación) y venta (exportación) de bienes y servicios entre personas de un país con el resto del mundo.

Control de cambios. Es una medida tomada por los países mediante la cual todas las operaciones de cambio internacional se canalizan a través de organismos oficiales, buscando contrarrestar desequilibrios.

Coyuntura económica. Es el conjunto de elementos y fenómenos económicos que caracterizan la situación económica (nacional o internacional) en un momento dado.

Descentralización. Es antónimo de centralización; se delega el cumplimiento de las labores o su ejecución en varias personas o entidades.

Depresión. Periodos de estancamiento donde prácticamente se detiene el proceso producción.

Divisa. Es cualquier unidad monetaria diferente a la moneda nacional de cualquier país.

Economía colombiana. Es la producción interna del país, de los sectores económicos que intervienen: agrícola, industria y servicios.

Exportación. Es el mecanismo mediante el cual salen bienes y servicios del territorio nacional, con el fin de satisfacer las necesidades de otros países.

Federalismo. Es un régimen de un Estado, donde se presentan una serie de entidades descentralizadas con sus propias leyes y sus propios gobernantes, coordinados por una autoridad central que debe reconocer la autonomía de los estados federales.

Fondo Monetario Internacional. Es un organismo especializado del sistema de Naciones Unidas establecido mediante tratado en 1945 para contribuir al estímulo del buen funcionamiento de la economía mundial.

Globalización. Es el proceso por el que la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global.

Importación. Es el mecanismo mediante el cual se compra mercancía extranjera, la cual es introducida al territorio nacional, previo cumplimiento de las disposiciones legales, con el fin de satisfacer las necesidades de la industria nacional y de los consumidores tanto del sector particular como del gobierno.

Inflación. Incremento acelerado y sostenido en el nivel general de los precios de primera necesidad.

Ingreso nacional. Es la suma de todas las remuneraciones a los factores de producción, sueldos, salarios, intereses y rentas, impuestos, dividendos y ganancias no distribuidas, originadas en la producción de bienes y servicios de un país en un periodo que generalmente es un año.

Integración. Proceso a través del cual dos o más mercados nacionales previamente separados, se unen para formar un mercado de mayor dimensión. Las posibles formas de integración económica son: a) Zonas de Preferencias; b)

Zonas de Libre Comercio; c) Uniones Aduaneras; d) Mercado Común; ye) Uniones Económicas.

Liberalismo. Designa una filosofía política cimentada en el valor de la libertad individual e identifica una perspectiva de análisis frente a los mecanismos rectores del funcionamiento de la economía.

Macroeconomía. Rama de la economía especializada en el análisis de variables agregadas, como la producción nacional total, la renta, el desempleo, balanza de pagos y la tasa de inflación. Se encarga de estudiar la composición de la producción así como los determinantes de la oferta y la demanda de bienes y servicios, cómo se intercambian en los mercados y cómo se determinan sus precios relativos.

Mercantilismo. Fue una teoría que sirvió de base al pensamiento económico vigente entre los años 1500 y 1800. Esta teoría sostenía que la riqueza de un país se medía por la cantidad de caudales que poseía, generalmente en forma de oro. De acuerdo con esto, un país debía exportar más de lo que importaba. Al darse este fenómeno se presentaba un superávit comercial en forma de oro, lo que se consideraba una herramienta para consolidar el poder de los gobiernos centrales de los Estados-nación que se fueron creando.

Producto interno bruto. Es la suma monetaria de los bienes y servicios de demanda final producidos INTERNAMENTE en un país, hay que sumar lo que se produce dentro del territorio nacional.

Producto nacional bruto. Es la suma monetaria de todos los bienes y servicios de demanda final producida por una sociedad en un periodo determinado que generalmente es un año.

Producto nacional neto. Igual a PNB, menos las asignaciones para el desgaste del capital fijo (depreciaciones). Mide el rendimiento real o neto de la actividad económica de un país.

Sectores económicos. La producción de un país se encuentra integrada por un volumen producido por todas las actividades económicas que se realizan en él.

Tipo de cambio. Es el precio de la unidad monetaria de un país con respecto a la de otros países, y equivale a decir tasa de cambio o de intercambio.