

**ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO: EL CASO COLOMBIANO 1990-
2010.**

CARLOS JULIÁN PEÑA MALDONADO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
BUCARAMANGA
2013**

**ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO: EL CASO COLOMBIANO 1990-
2010.**

CARLOS JULIÁN PEÑA MALDONADO

Trabajo de grado para optar el título de ECONOMISTA

DIRECTOR

HÉCTOR FERNANDO LÓPEZ ACERO

Economista, Magister en Economía y PhD en Filosofía

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

BUCARAMANGA

2013

DEDICATORIA

A Dios por su infinito amor.

*A mi mamá Gladys por todo el amor depositado en mí durante mi existencia
y por su tenacidad en la vida.*

*A mis abuelos Rafael y Magdalena quienes no son mis abuelos sino mis
padres, a quienes no tendré cómo agradecerles por todo.*

A mis hermanos Mauricio y Juan Diego.

*A mi esposa Mónica quien me ha acompañado durante estos años con su gran
amor.*

A mi familia y amigos por la compañía.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Industrial de Santander que me permitió formarme en ella y darme cuenta del valor social que genera la universidad pública en Colombia.

A la escuela de Economía y Administración por educarme en esa gran profesión que es la economía.

Al profesor Héctor Fernando López quien me dio una perspectiva diferente de la realidad y me ofreció su colaboración para la elaboración de este trabajo. Al profesor Jorge Navarro por ser un gran amigo y por sus excelentes discusiones. Así como todos los profesores que aportaron a lo largo de mi carrera los conocimientos necesarios para culminar esta etapa.

A mis tíos Jackeline y Luis Carlos, y primo Rafael Andrés por su apoyo durante mi carrera.

A Néstor y John personas incondicionales y grandes amigos.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	13
1. MARCO TEÓRICO	15
1.1 PROBLEMAS ESTRUCTURALES EXTERNOS	19
1.2 PROBLEMAS ESTRUCTURALES INTERNOS	21
1.3 CORRECCIONES DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES.....	23
2. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA	24
2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA COLOMBIANA.....	24
2.2 MODELO AGROEXPORTADOR	28
2.2.1 Primer periodo (1830 – 1850)	31
2.2.2 Segundo periodo (1850 – 1882).....	32
2.2.3 Tercer periodo (1883 – 1910)	34
2.3 MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.....	35
2.4 MODELO NEOLIBERAL	39
2.4.1 Administración presidencial de Alfonso López Michelsen	40
2.4.2 Administración presidencial de Julio César Turbay	41
2.4.3 Administración presidencial de Belisario Betancur	41
2.4.4 Administración presidencial de Virgilio Barco.....	41
3. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1990 – 2010	44
3.1 LA REVOLUCIÓN PACÍFICA (1990 – 1994)	44
3.2 EL SALTO SOCIAL (1994 – 1998).....	53
3.3 CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ (1998 – 2002).....	54

3.4 HACIA EL ESTADO COMUNITARIO (2002 – 2006) Y ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS (2006 – 2010)	55
4. IMPACTOS DE LA APERTURA ECONÓMICA.....	56
4.1 ENTORNO INTERNACIONAL	56
4.2 ECONOMÍA COLOMBIANA.....	60
4.2.1. Crisis económica colombiana 1997 -1999.....	61
4.2.2. Sector externo	63
4.2.3. Indicadores macroeconómicos y dinámica sectorial.....	71
4.2.4. Empleo, pobreza y distribución del ingreso	79
5. CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFÍA.....	88

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Composición de las exportaciones por productos.	38
Cuadro 2 Políticas económicas del Consenso de Washington	43
Cuadro 3. Crecimiento anual promedio por sector económico	73
Cuadro 4. Participación sectorial del PIB en Colombia	74
Cuadro 5. Participación del empleo por sector económico.....	81

LISTA DE GRAFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Índice de exportaciones reales por habitante	29
Gráfica 2. Términos de intercambio	31
Gráfica 3. Términos de intercambio	33
Gráfica 4. Términos de intercambio	34
Gráfica 5. Producto industrial del PIB	37
Gráfico 6. Tres estimaciones diferentes de los términos de intercambio.....	38
Gráfica 7. Grado de apertura al comercio exterior de Colombia	64
Gráfica 8. Diversificación de las exportaciones colombianas	65
Gráfica 9. Exportaciones del sector minero - energético.....	66
Gráfica 10. Términos de Intercambio.....	67
Gráfica 11. Importaciones 1990 - 2010.....	68
Gráfica 12. Inversión Extranjera Directa en Colombia 1994 -2010.....	70
Gráfica 13. PIB per cápita 1990 – 2010	73
Gráfica 14. Desempleo en Colombia 1990 -2010	80

RESUMEN

TÍTULO: ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO: EL CASO COLOMBIANO 1990 – 2010*

AUTOR: Carlos Julián Peña Maldonado**

PALABRAS CLAVES: Comercio Exterior, Términos De Intercambio, Minería, Cambio Estructural, Neoliberalismo, Estructuralismo Latinoamericano, Ciclos de materias primas

Este documento analiza el impacto de la apertura de la economía colombiana hacia el comercio exterior que se produjo en 1990 en el aparato productivo del país. Con el objetivo de explicar las relaciones de intercambio en el primer capítulo se utilizó como marco teórico el Estructuralismo Latinoamericano, pensamiento económico que tiene como centro de atención el desarrollo de los países latinoamericanos.

En el segundo capítulo se esboza una revisión histórica de la incorporación de Colombia a los mercados globales y los modelos de desarrollo que tuvo el país desde la independencia hasta 2010. En el tercer capítulo se detallan las reformas económicas emprendidas en 1990 y los planes de desarrollo de los gobiernos durante el periodo de estudio.

En el último capítulo a través del análisis de las principales variables macroeconómicas muestra, que el papel de Colombia en la división internacional del trabajo fue la especialización en la producción de bienes del sector minero -energético, situación que generó dependencia de la etapa ascendente de los ciclos de los precios de las materias primas y puso en riesgo el resto de sectores productivos al no contar con la suficiente competitividad para enfrentar el mercado global. Este documento analiza el impacto de la apertura de la economía colombiana hacia el comercio exterior que se produjo en 1990

* Proyecto de grado

** Facultad de Ciencias Humanas Escuela de Economía, Director Héctor Fernando López Acero

ABSTRACT

TITLE: LATIN AMERICAN STRUCTURALISM: THE CASE OF COLOMBIA 1990 – 2010^{*}

AUTHOR: Carlos Julián Peña Maldonado^{**}

KEYWORDS: International Trade, Terms Of Trade, Mining, Structural Change, Neoliberalism, Latin American structuralism, Cycles prices of commodities

This paper analyze the impact of opening process of the Colombian economy to global market that happened in 1990 in the productive structure of this country. To accomplish this purpose, in the first chapter the research uses the Latin American Structuralism as theoretical framework, economic thought that focuses on Latin American development problems.

The second chapter outlines a historic review of the integration of Colombia to global market as well as of development models that the country followed since the independence to 2010. The third chapter details economics reforms and the plans of development of the governments of these of this period.

According to the most important macroeconomic variables concludes in the final chapter that specialization of production mining and energetic was the roll of Colombia in the international division of labor in that period. This situation made it vulnerable to Colombia to crisis by the rise of prices of commodities and putting in risk the rest of economics sectors because they do not had the enough competitiveness to enter in the global market.

According to the most important macroeconomic variables concludes in the final chapter that This situation made it vulnerable to Colombia to crisis by the rise of prices of commodities and putting in risk the rest of economics sectors because they do not had the enough competitiveness to enter in the global market. specialization of production mining and energetic was the roll of Colombia in the international division of labor in that period.

^{*} Project of grade

^{**} Faculty Humanities, School Economic, Director Héctor Fernando López Acero

INTRODUCCIÓN

A finales de los años ochenta el panorama económico de los países latinoamericanos no fue el mejor; tuvieron problemas de deuda, estanflación y altos niveles de desempleo. Durante el mismo periodo de tiempo el paradigma económico global cambió de manera sustancial debido al colapso de la Unión Soviética y la victoria del capitalismo estadounidense. Muchos países adoptaron las políticas económicas del Consenso de Washington que fueron impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y El Banco Mundial, entre otras instituciones multilaterales.

Durante la década de los noventa, Colombia realizó varias reformas entre las cuales se destacan: el comercio exterior, el sistema financiero, el mercado laboral y el régimen cambiario entre otras. Estas reformas se produjeron con el objetivo de alcanzar altas tasas de crecimiento económico así como disminuir el desempleo y los altos índices de pobreza existentes.

Los cambios consistieron en reducir el rol del Estado dentro de la economía y aumentar el papel del mercado en la asignación de los recursos. Así mismo incrementar la participación del comercio exterior en el PIB, como mecanismo de modernización y de desarrollo.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la incorporación de Colombia al mercado internacional y el nuevo modelo de desarrollo durante el periodo comprendido entre los años 1990 – 2010, desde una perspectiva estructuralista.

La investigación se divide en 4 capítulos: el primero de ellos busca acercar al lector a las teorías clásica, neoclásica y estructuralista del comercio exterior y el

desarrollo económico. El segundo capítulo analiza el devenir de la incorporación de la economía colombiana al mercado internacional desde el siglo XIX hasta el XX, pasando por el modelo agroexportador, industrialización por sustitución de importaciones y los orígenes del neoliberalismo económico. El tercer capítulo detalla las reformas económicas de los noventa así como los planes de desarrollo emprendidos durante el periodo de estudio. Y el cuarto capítulo interpreta aspectos cuantitativos de la economía colombiana resaltando el comercio exterior para explicar los demás indicadores.

1. MARCO TEÓRICO

La esencia del pensamiento de Smith se basa en el Laissez Faire, que tiene a su vez los cimientos en “la fe en el orden natural. La escuela naturalista de filosofía a que perteneció había tenido una tradición ininterrumpida desde los últimos estoicos y epicúreos griegos ... volvió a aparecer en forma modificada, en Bacon, Hobbes y Locke, y llegó a su pleno florecimiento en los escritos de Smith, de los fisiócratas y de los radicales posteriores.”¹

Es por ello que Smith creyó en la autorregulación de los mercados y que ellos tienden hacia el equilibrio, ésta creencia quedo manifiesta en la formulación de una mano invisible que guía el funcionamiento de la economía y la sociedad en general.²

Por tanto la libertad económica es uno de los pilares de su teoría, ya que la intervención del Estado desestabiliza ese orden natural que es perfecto y que conduce a la sociedad a su bienestar. La mejor política del Estado es no hacer nada, dejar actuar libremente a los actores económicos en competencia perfecta, sólo debe intervenir en casos excepcionales como son la guerra, la justicia y los bienes públicos.

Smith identificó la división del trabajo como una de las razones fundamentales del crecimiento económico y el progreso material en sus palabras:

¹ ROLL, Eric. Historia de las doctrinas económicas, México, Fondo de cultura económica, p. 133.

² SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones, México, Fondo de cultura económica, 1994. p. 402.

“El progreso más importante en las facultades productivas del trabajo, y gran parte de la aptitud, destreza y sensatez con que éste se aplica o dirige, por doquier, parece ser consecuencia de la división del trabajo.”³

La división del trabajo que Smith observó, tiene dos niveles, el primero es dentro de la organización o unidad de producción, que se entiende como los diferentes procesos que se requieren para elaborar determinado producto y el segundo es a nivel social que se explica como el grado de especialización que tienen las empresas dentro del mercado.

Pero la división del trabajo según Smith tiene una gran limitación que es el tamaño del mercado, por tanto la especialización de las organizaciones depende del mismo. Como solución a esa barrera, él vio en el comercio exterior la posibilidad de expandir ese mercado cuanto fuera posible a través del globo terráqueo. De ahí surge la noción de la división internacional del trabajo, cuyo producto es la especialización de las naciones en un principio en su ventaja absoluta, que Smith explica con el ejemplo del tratado de comercio entre Inglaterra y Portugal conocido como Methuen, que especializó a Inglaterra en la producción de paños y a Portugal en vinos⁴.

Sin embargo, el principio de ventaja absoluta presentado por Smith fue reemplazado por David Ricardo quien medio siglo después incorporó el criterio de la ventaja comparativa, al considerar que un país puede no tener ventaja absoluta en nada pero tener una ventaja comparativa en algo por tanto especializarse en ello.

Ricardo muestra que Portugal tiene ventaja absoluta en la producción de los dos bienes, pero es más eficiente elaborar vino ya que el costo de oportunidad de

³Ibíd. p. 7.

⁴ Ibíd. p. 485.

elaborar los dos productos es mayor, en comparación si se especializa en producir sólo en vinos.⁵ Este aporte de Ricardo es uno de lo más sobresalientes de la historia del pensamiento económico y de la teoría y política de comercio internacional, en todo el devenir de la economía.

La corriente ortodoxa de la economía después de la mitad del siglo XIX terminó de cimentar sus bases, cuando trabajando por separado William Jevons, León Walras y Carl Menger, introdujeron la noción de utilidad marginal, definieron el método de la economía como ciencia y agregaron conceptos matemáticos a la formulación de las diferentes teorías.

El resultado de este trabajo fue, un “sistema económico, dejado a su juego libre y espontáneo en un régimen de absoluta competencia, tiende a una posición de equilibrio general donde la remuneración de cada factor productivo está determinado por su producto marginal respectivo, y el precio de los bienes por su utilidad marginal. El producto marginal representa, como se sabe, la cantidad adicional de producto que se obtiene al añadir una unidad más del factor considerado.”⁶

La teoría neoclásica hizo un aporte a la teoría del comercio internacional. Debido a que el modelo de la ventaja comparativa no tenía en cuenta que los países contaban con más recursos que sólo el trabajo, los economistas Eli Heckscher y Bertil Ohlin propusieron la *teoría de las proporciones factoriales*.⁷ Dicha teoría sostiene que los países se especializan en el marco de la división internacional del trabajo en la producción de bienes y servicios en los cuales tienen abundancia de recursos. Por tanto los países que son intensivos en capital exportan bienes de

⁵ RICARDO, David. Principios de economía política y tributación, Colombia, Fondo de cultura económica, 1993. p. 103.

⁶ PREBISCH, Raúl. Capitalismo periférico crisis y transformación., México, Fondo de cultura económica, 1981. p. 290.

⁷ KRUGMAN, Paul, OBSTFIELD, Mauricey METLIZ, Mark. Economía Internacional teoría y política, Madrid, Editorial Pearson, 2012. p. 81.

alta tecnología, los que son intensivos en trabajo exportan manufacturas y los que tienen abundantes recursos naturales exportan materias primas.

El pensamiento neoclásico en su interés de descubrir leyes de carácter universal, pasaba por alto que el desarrollo del capitalismo no era el mismo en todo el planeta, por tanto sus análisis caen fuera del tiempo y del espacio.

A partir de la deficiencia de la teoría neoclásica para explicar las causas del subdesarrollo económico en América Latina, aparece el estructuralismo latinoamericano que intentó abordar el mismo problema desde las causas estructurales de las naciones y el retardo histórico del capitalismo. Para ello se fijó en tres aspectos fundamentales: el papel de los excedentes de la mano de obra, el de las restricciones de la balanza de pagos, tanto en la dinámica de corto como de largo plazo y el papel central del proceso de industrialización como mecanismo de transmisión del progreso técnico⁸, ésta corriente del pensamiento económico fue liderada por el argentino Raúl Prebisch.

Prebisch parte del principio Keynesiano que los mercados no están en equilibrio sino por el contrario se encuentran en desequilibrio. Por tanto el Estado debe intervenir en la economía para ejercer regulación y control sobre ella y a su vez generar un nivel de ocupación de los factores productivos adecuado. Además la teoría del estructuralismo latinoamericano va más allá de centrar su análisis en el aspecto económico, al incluir las relaciones de poder que involucran diferentes sectores políticos y sociales de las naciones objeto de su estudio.

Para Prebisch el sistema mundial capitalista a través de su evolución histórica divide a las naciones en dos grupos: El centro y la periferia.

⁸ OCAMPO, José. Revista de la CEPAL, número 104, 2011, p. 8.

En el primer grupo se produce el progreso técnico y es allí donde se concentra el fruto de la creciente productividad. Conforme crece la productividad, ésta jalona la demanda que impulsa la transformación productiva guiada por las innovaciones tecnológicas que diversifican la producción de bienes y servicios. En el segundo grupo Prebisch encuentra problemas estructurales internos y externos derivados de su relación con el centro, que son los causantes de su subdesarrollo. Y plantea soluciones para esos problemas estructurales. La intención de él no es por tanto crear una teoría universal del desarrollo sino una que estudie el caso particular de las economías en vía de desarrollo y en concreto de las sociedades latinoamericanas.

Prebisch encontró que las causas del subdesarrollo de los países periféricos tienen dos problemas estructurales unos de orden externos y otros de orden internos.

1.1 PROBLEMAS ESTRUCTURALES EXTERNOS

Para Prebisch la teoría del comercio internacional “tiene validez científica dentro de ciertos supuestos, pero también ha servido para formular aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que responde a intereses dominantes tanto en el centro como en la periferia. Y ha servido así durante mucho tiempo para oponerse a la industrialización deliberada de la periferia en nombre de las leyes del mercado.”⁹

Porque cuando se formuló la teoría de la ventaja comparativa de Ricardo, se consideraba que producir bienes primarios es igual a producir bienes manufacturados, que no existe ninguna diferencia social y que la técnica no genera ninguna externalidad, sólo hasta las investigaciones realizadas por Robert

⁹ PREBISCH, Op. cit, p. 261.

Solow se comprobó el papel que juega el cambio tecnológico en el nivel de crecimiento de una economía. Entonces Prebisch consideraba crucial desarrollar el sector industrial en los países periféricos, debido a que el cambio tecnológico surge en dicho sector.

La división internacional del trabajo promueve que la periferia se especialice en la producción de “bienes primarios que se caracterizan generalmente por la baja elasticidad ingreso de la demanda, de tal manera que cuando aumenta su productividad y la oferta crece más allá de ciertos límites, los precios tienden a disminuir.”¹⁰ Mientras que los bienes que el centro exporta tienen una alta elasticidad ingreso de la demanda.

Salomón Kalmanovitz explica muy bien porque los precios de las materias primas tienden a mantenerse bajos durante largos periodos de tiempo. Él argumenta que las políticas económicas de los diferentes Estado permiten subsidiar a los exportadores de materias primas aunque el negocio proporcione pérdidas, por tanto no salen del mercado los productores y se recuperan los precios como debería suceder en competencia perfecta.¹¹

Ésta razón se convierte en la principal debilidad de la periferia, los términos de intercambio en condiciones normales tienden a deteriorarse y por ende dificultan aún más la introducción de la técnica en el aparato productivo.

Otro aspecto que señala el estructuralismo latinoamericano es que en el comercio internacional no existe el libre comercio que la teoría neoclásica pregona, sino por el contrario los países del centro tienen políticas comerciales que restringen la libre movilidad de mercancías que cuentan con alto valor agregado.

¹⁰ *Ibíd.* p. 261.

¹¹ KALMANOVITZ, Salomón. *El desarrollo tardío del capitalismo*, Bogotá, Siglo XXI, 1986. p. 200.

Cuando los países del centro formulan políticas comerciales e industriales que protegen sus industrias nacionales y piden a los países periféricos que no lo hagan, lo que proponen es pegarle una patada a la escalera al desarrollo y no permitir que otros países lo alcancen.¹² Por tanto los intercambios económicos entre las naciones del centro y las naciones de la periferia se convierten en una relación de poder, en donde las primeras ejercen el papel dominadoras de las reglas de juego y las segundas sólo se limitan a cumplir dichas órdenes.

1.2 PROBLEMAS ESTRUCTURALES INTERNOS

Entre los problemas estructurales internos Prebisch resalta el desarrollo histórico del capitalismo, la composición del poder político y social y su influencia en el Estado, el papel de la técnica como factor de desarrollo y de movilidad social, la acumulación de capital, la distribución del ingreso entre otros.

Cuando fue formulada la teoría estructuralista en la primera mitad del siglo XX, Prebisch evidenció que en aquéllos países de la periferia el capitalismo es incipiente porque hay sectores de la sociedad que subsisten en estados pre-capitalistas o semi-capitalistas que están por fuera de la lógica del mercado. Esto se debió a la manera como ellos se incorporaron al mercado global en forma de países coloniales y con características culturales propias de los países que ejercieron el control sobre ellos. Salomón Kalmanovitz lo definió como “El desarrollo tardío del capitalismo”.

Además la estructura de poder político y social tiene características muy particulares, en donde los estratos superiores particularmente terratenientes,

¹² CHANG J., Kicking away the ladder, the real history of free trade.. www.fpif.org2003

financistas y grandes comerciantes ejercen el predominio en los poderes del Estado.¹³

Es por ello que el Estado en los países de la periferia no está al servicio de los intereses de la mayoría de los sectores sociales sino que responde a requerimientos de un sector muy específico de la población.

El otro factor determinante en su desenvolvimiento es que el cambio tecnológico no se origina allí, sino que es introducido desde el centro y tiene un comportamiento exógeno a la producción. Aunque las naciones del centro propagan a la periferia sus técnicas, formas de consumo, instituciones e ideologías, su desarrollo es limitado debido a que las estructuras sociales de la periferia son diferentes.

A medida que la técnica se inserta en la estructura productiva, la fuerza de trabajo se traslada de capas de menor a mayor productividad, pero sus ingresos no lo hacen de la misma manera.¹⁴

Estos sectores que se apropian de la productividad del trabajo generan una desigualdad en la distribución del ingreso y a la vez promueven una sociedad privilegiada de consumo que produce un desperdicio del potencial de acumulación de capital. Y cuando no se redistribuye el ingreso se bloquea la movilidad social impidiendo que los sectores de estratos inferiores lleguen a pertenecer a los intermedios.

Por tal razón la demanda de bienes y servicios se mantiene relativamente constante, ya que los ingresos de la población no aumentan de forma considerable, manteniendo el gasto y el nivel de consumo en bienes primarios,

¹³ PREBISCH, Raúl. Op. cit, p. 83.

¹⁴ Ibíd. p. 40.

que no generan los incentivos para el cambio de una estructura de producción de bajo nivel técnico, hacia un sector moderno con nuevos bienes y servicios. Esta condición agrava la estructura productiva que es impuesta por la división internacional del trabajo.

1.3 CORRECCIONES DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Prebisch planteaba que para corregir los problemas estructurales internos el Estado debe tener políticas para mejorar la distribución del ingreso, utilizar el excedente para la acumulación de capital y no para el consumo privilegiado, fortalecer el poder sindical para lograr que al factor trabajo se remunere de acuerdo a su productividad marginal y no por debajo, y así crear políticas industriales que permitan diversificar la producción e introducir el cambio tecnológico como variable endógena al desarrollo.

La solución a los problemas estructurales externos es la formulación de políticas comerciales para impedir que los términos de intercambio sigan teniendo ese comportamiento decreciente. Así como una política cambiaria que favorezca las exportaciones y la producción que compite con las importaciones tanto de la industria establecida como de la incipiente.

2. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA

Este capítulo expone las principales características políticas, sociales y económicas de la sociedad colombiana que determinaron su devenir histórico, haciendo referencia a los tres grandes momentos económicos que ha tenido el país desde su independencia de la corona española. Los momentos económicos considerados son, el modelo de desarrollo agroexportador, la industrialización por sustitución de importaciones y el modelo neoliberal. El análisis económico se centra en la estructura productiva y el sector externo sin incluir deuda pública.

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA COLOMBIANA

La nación colombiana heredó de la colonización española una estructura de poder político y social basado en relaciones serviles, que datan de instituciones como la encomienda y la mita entre otras, que más adelante se transformaron en la hacienda que mantenía los rasgos fundamentales de las relaciones no capitalistas.

De allí se configura el poder político regional, que tiene su eje en la concentración de la tierra, en grandes proporciones pertenecientes a reducido sector de la población conocido como “*terratenientes*”. Estos últimos son resultado de una clase social favorecida por la corona española en tiempo de la colonia, que les dio títulos de propiedad de enormes extensiones de tierra para su usufructo y también de la adjudicación de los baldíos que le pertenecían al Estado por financiar el fisco el precio de la tierra en tal intercambio fue muy bajo casi defraudando al Estado.¹⁵

¹⁵ KALMANOVITZ, Salomón. Economía y nación, Editorial Norma, Bogotá. 2003. p. 116.

La situación se agravó con el tiempo debido al arrebatamiento sistemático - por parte de aquella clase social – de las tierras de pequeños, consolidando más el poder de la clase dominante.

Aún dentro de estas condiciones en el país también se produjeron procesos históricos más libres y relaciones de producción menos serviles como lo muestra Luis Nieto.¹⁶ Según la descripción de Nieto en el país coexistieron dos formas de relaciones sociales muy diferentes las unas a las otras, creando así un dualismo social. Aun así, el poder siempre estuvo concentrado en el poder dominante de los terratenientes y en algunos casos en la nueva burguesía inmigrante, aunque los primeros nunca perdieron su papel hegemónico en la toma de decisiones del Estado.

Kalmanovitz muestra con claridad la diferencia entre las dos sociedades, la servil y la relativamente libre o pre-capitalista en la producción del café. Al comparar, las relaciones sociales y de producción de las haciendas de Santander y Cundinamarca y la colonización antioqueña. En las haciendas de Santander y Cundinamarca, se inició el cultivo y también fue donde fracasó la producción debido a los altos costos de mantenimiento, en cambio en Antioquia los pequeños productores al ser propietarios incrementaron la productividad constantemente y supieron adaptarse mejor a los periodos en los cuales no había cosecha al crear un sistema de autoconsumo de productos de pan coger. Este fue el primer producto de exportación que triunfó elaborado en su mayoría por la comunidad campesina.

Por tanto la transición de una sociedad tradicional – que en el caso colombiano no fue el feudalismo europeo sino una muy particular, resultado de la colonización española – a una sociedad moderna en donde existe una mano de obra libre de

¹⁶ NIETO, Luis. Economía y cultura en la historia de Colombia. El Áncora editores, Bogotá. 1983. p. 10.

ataduras serviles, empresarios y un mercado en donde realizar el intercambio de los derechos de propiedad, fue bastante traumática. Dicha transición sólo se vivenció en la década de los años veinte del siglo XX.

En lo político el debate en el siglo XIX se centró en la discusión entre federalismo y centralismo, la victoria fue para la segunda tendencia política cuya mayoría estaba representada por los sectores más conservadores de la sociedad colombiana y la iglesia católica al frente. Este proceso se conoce como la “*Regeneración*” en cabeza del presidente conservador Rafael Núñez, momento histórico que determinó el futuro de la nación colombiana hasta el día de hoy.

La política económica de la “*Regeneración*” hizo “hincapié en el equilibrio de la balanza de pagos con una dosis de acentuada protección, en el desarrollo de un sistema de crédito barato y estatal, el monopolio de la emisión de dinero, el fortalecimiento del poder central, la abolición de las trabas internas al comercio surgidas en cada Estado soberano y el acercamiento entre Iglesia y Estado para imprimirle cohesión ideológica al dominio de los terratenientes”.¹⁷

Lo más importante en la vida social del país fue la relación entre el Estado y la Iglesia católica. Se permitió que la educación pública y el control de la vida civil quedo en manos de la iglesia, convirtiendo al Estado colombiano en un Estado confesional que no respeta la libertad de pensamiento ni religiosa entre otras. La Iglesia católica quedó con un poder desproporcionado dejando a un lado todo intento de modernidad y progreso.

La hegemonía conservadora se mantuvo hasta la elección de Alfonso López Pumarejo. Él impulsó una serie de reformas que buscaban que Colombia entrara a la modernidad entendida como la sociedad capitalista industrial en lo económico y la libertad como eje en político. Entre los grandes aportes de ésta administración

¹⁷ Ibíd. p. 229.

fue impulsar la educación pública principalmente laica, el desprendimiento de la Iglesia del qué hacer del Estado, el castigo al latifundio improductivo, modernizar la administración pública, el fortalecimiento del Estado, etc.

Dicho gobierno molestó al poder tradicional representado en los terratenientes y la moral cristiana, retomando la casa de Nariño el conservador Laureano Gómez. Haciendo imposible completar todas las reformas necesarias para transformar el Estado colombiano dejándolo fuerte, autónomo y eficaz.

El país durante el siglo XIX y XX estuvo dominado por las dos fuerzas políticas tradicionales que son el partido conservador y el liberal, limitando de esa manera la entrada de nuevos actores políticos que representaran a sectores diferentes de la población colombiana. Ello terminó más adelante en el frente nacional que era una repartición burocrática del poder por turnos, despertando el descontento de otros movimientos políticos que se rebelaron contra el Estado y su clase dirigente.

Dicha rebelión aumentó los niveles de violencia política – aunque ya eran tradicionalmente altos – generación una reacción más violenta del poder político tradicional. A esto se suma el auge del narcotráfico primero con la producción Marihuana, después de cocaína y de heroína que terminaron sirviendo de combustible al conflicto interno hasta nuestros días. Lo irónico de ésta situación es que la producción de dichos bienes es resultado de la división internacional del trabajo, ya en el caso de la cocaína y la heroína Colombia tiene ventajas absolutas, comparativas y además encajan dentro del modelo H.O.

Como se ha podido observar éstos hechos descritos anteriormente, son sólo algunos de la vasta historia política y social de Colombia, pero en la forma de pensar del autor son los más destacables y que no pueden pasarse por alto para intentar comprender su devenir histórico.

2.2 MODELO AGROEXPORTADOR

Un aspecto importante a resaltar es la difícil topografía colombiana que entorpece la comunicación y los intercambios económicos.¹⁸ Ellos consideran que la geografía colombiana determinó por qué la concentración del poder regional fue excesiva, las luchas entre centralismo y federalismo, el bajo nivel de intercambio económico entre las diferentes regiones, los altos costos del transporte entre otras características que definen la historia política y económica de Colombia.

Más adelante Safford analizó de manera más detalla el papel del transporte en la construcción de una economía nacional y como consecuencia de sus altos costos no se logró establecer una unidad económica integrada.¹⁹

Debido al poco desarrollo del mercado interno en el siglo XIX - entre la principal razón está el bajo nivel de demanda - el sector externo aparece como el camino más propicio para cimentar los primeros procesos de acumulación de capital que el país necesitaba para ése momento histórico. Pero fue necesario esperar hasta la mitad de siglo en donde las condiciones del mercado mundial fueron las propicias para la inserción de Colombia en él.

José Antonio Ocampo muestra que el sector externo de la economía colombiana en el siglo XIX tuvo tres periodos, a su vez Kalmanovitz exalta la precisión de dicho análisis.

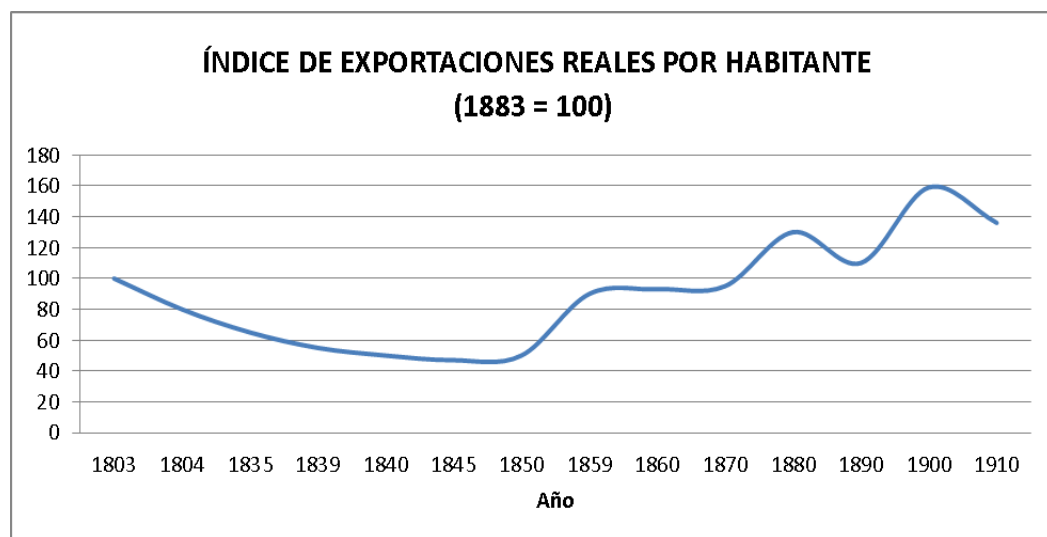
¹⁸ PALACIOS, Marcos y SAFFORD, Frank. Colombia país fragmentado, sociedad dividida su historia. Norma, Bogota. 2002. p. 17.

¹⁹ SAFFORD, Frank. El problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX. Economía colombiana del siglo XIX. Banco de la república y Fondo de cultura Económica, Bogotá. 2010. p. 523.

1. Fase de estancamiento desde comienzos del siglo XIX, en la cual descienden las exportaciones de oro pero aumentan, las de otros productos, sin que éstas logren compensar la caída de las primeras.
2. Una etapa de crecimiento sostenido entre 1850 – 1882, sobretodo de las exportaciones de tabaco, algodón, añil, cueros, oro, y muy incipiente de café en las postrimerías del periodo. Las exportaciones per cápita aumentan un 29% con referencia a la base de comienzos de siglo pero duplican el punto bajo de 1850. Es una fase caracterizada por precios muy favorables para el país.
3. Un periodo de estancamiento y movimientos cíclicos fuertes de 1883 a 1910. Sobrevienen dos intensas depresiones durante los noventa. Las exportaciones per cápita en 1905 – 1910 supera sólo en un 5%, las obtenidas en 1880 – 1882.²⁰

Estos periodos concuerdan con la evolución de las exportaciones per cápita durante el siglo XIX, tal como se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfica 1. Índice de exportaciones reales por habitante



Fuente: José Antonio Ocampo Economía colombiana del siglo XIX

²⁰ KALMANOVITZ, op. cit., p. 184.

Ocampo muestra que la clase dirigente tomaba las decisiones de producción de los bienes de exportación buscando la ganancia en el corto plazo en mercados en donde existían desequilibrios momentáneos, a lo cual llamó “Producción – Especulación”:

“El objeto de la “producción – especulación” no era generar sectores de exportación estables, o al menos así operaba objetivamente sino más bien apropiarse de la ganancia extraordinaria asociada a la escasez. Por tanto, no existía ningún interés en reinvertir las utilidades en el desarrollo de la capacidad productiva, sino en hacer ganancias fáciles bajo condiciones en las cuales prácticamente cualquier tipo de producción sería rentable.”²¹

Cuando el mercado encontraba su punto de equilibrio, la producción de dichos bienes dejaba de ser rentable, por tanto el capital salía rápidamente de dicho sector y se ubicaba en otro que generara una buena tasa de ganancia. Este capital es lo que hoy en día se conoce como “*capital golondrina*” que sólo busca una ganancia inmediata y sale del mercado tan pronto encuentra riesgos en su operación.

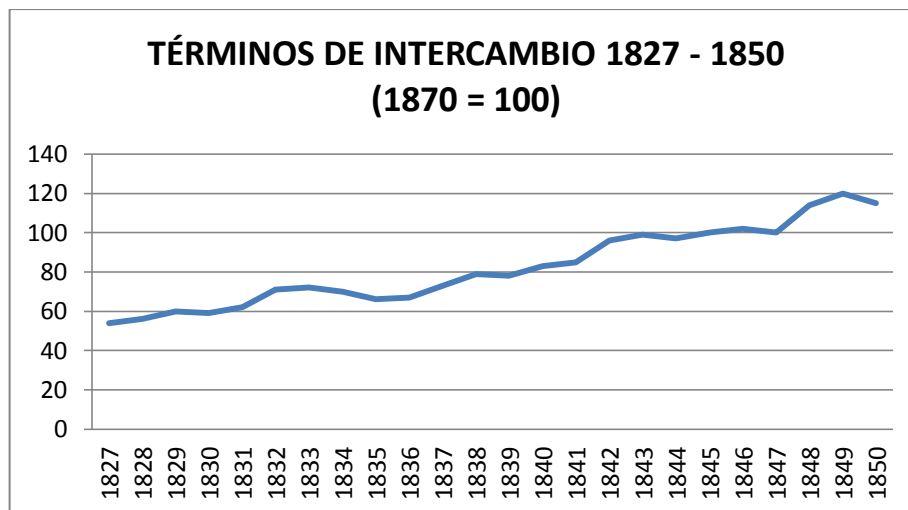
Una de las razones que explica este comportamiento empresarial es la poca capacidad fiscal del Estado en aquella época, para poner en ejecución importantes macro-proyectos, que ayudaran a mejorar la productividad de las diferentes unidades de producción, principalmente en la disminución de los costos de transporte, debido a que el país atravesaba grandes problemas de comunicación entre regiones.

²¹ OCAMPO, José. Colombia y la economía mundial 1830 – 1910. Siglo XXI, Bogotá 1984. p. 61

Después de la independencia Inglaterra se posesionó como el principal socio comercial de Colombia, Alemania fue durante muchos años el segundo hasta que los desbancó Estado Unidos tan pronto inició el siglo XX.²²

2.2.1 Primer periodo (1830 – 1850) Este primer periodo es conocido como “Estancamiento” y comprende de los años 1830 a 1850. La disminución de las exportaciones tradicionales en época de la colonia como son los metales precios principalmente Oro, provocada por el deterioro de las relaciones comerciales con su principal socio que era España. A partir de allí se empezó a diversificarla base exportadora con productos como el tabaco, cueros, algodón y palo de Brasil entre otros. Aunque las estadísticas muestran claramente que el país dependía del Oro como su principal producto exportador, con aproximadamente el 70% del total de las exportaciones.²³ El comportamiento de los términos de intercambio fue positivo durante el periodo con una fuerte tendencia al alza como se puede observar en la gráfica 2.

Gráfica 2. Términos de intercambio



Fuente: José Antonio Ocampo Economía colombiana del siglo XIX

²² Ibíd. p. 121.

²³ Ibíd. p. 100.

La política aduanera tuvo un comportamiento relativamente constante a lo largo del periodo estipulado empezando con 22% de arancel pasando a 25%, los datos de los años comprendidos desde 1845 hasta 1855 no están registrados. Este nivel de arancel puede ser entendido como bajo.

2.2.2 Segundo periodo (1850 – 1882) A partir del año de 1850 es donde comienza el auge exportador del siglo XIX en Colombia. Como se pudo apreciar en el segmento anterior la base exportadora estaba concentrada en la producción de Oro con niveles que superaban el 70% del total de las exportaciones y para este periodo baja en los años 1854 – 1857 a un 33% y continua bajando hasta 18.7% para los años 1881 - 1882. Aquí se produce una ruptura al reemplazar sectores exportadores basados en una producción extractiva a una agropecuaria, con bienes como el tabaco, la quina, los cueros y el café – que sería en el siglo XX el producto insignia del país - diversificando de manera importante la economía nacional.²⁴

La primera bonanza ocurrió entre los años 1850 – 1857 principalmente con el tabaco y la quina. Hay que recordar que durante la colonia la producción de tabaco estaba estrictamente regulada, por tanto cuando se acabó la prohibición el país estuvo preparado para enfrentar el auge provocado por la excesiva demanda mundial de él. La producción estuvo concentrada en el valle del río Magdalena y el departamento de Bolívar. En cuanto a producción de quina se localizó principalmente en Cundinamarca, Tolima, El Magdalena medio y el Cauca.

Durante los años 1858 – 1869 la economía mundial sufrió una fuerte recesión global y después un gran auge, por tanto Ocampo describe este periodo como “Vaivenes, contradicciones y recesión global”²⁵

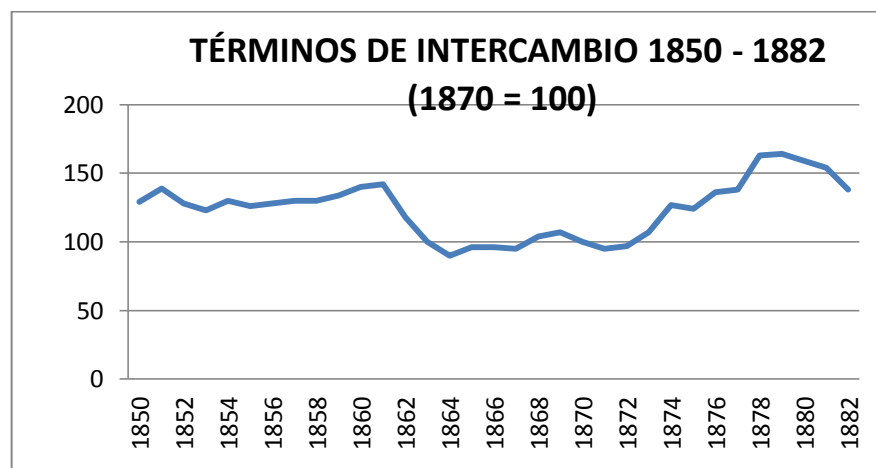
²⁴ Ibíd. p. 100 – 101.

²⁵ Ibíd. p. 110.

En los años siguientes se experimentaron dos bonanzas más y una recesión producto del comportamiento del mercado global. La quina fue un producto halonador de las exportaciones totales y apareció en el mercado el café colombiano reconocido en el mundo por su alta calidad. La crisis económica mundial estuvo determinada por la guerra civil norteamericana, aunque permitió que Colombia obtuviera una mayor participación en el algodón. Aquí se evidencia la debilidad del modelo de desarrollo basado en las exportaciones el cual está al vaivén de los mercados globales, en donde las variables son exógenas a las políticas públicas de cualquier Estado que no tenga una posición dominante dentro del mercado y la geopolítica global.

Los términos de intercambio están fuertemente correlacionados con las bonanzas vividas por el sector exportador y los momentos de crisis, coincide de forma bastante precisa con la descripción que hacía Ocampo de la “Producción – Especulación” en donde se tomaba la decisión de entrar a un mercado sólo si los precios estaban relativamente altos y cuando ellos encontraban su punto de equilibrio, se dejaba de producir en Colombia.

Gráfica 3. Términos de intercambio



Fuente: José Antonio Ocampo Economía colombiana del siglo XIX

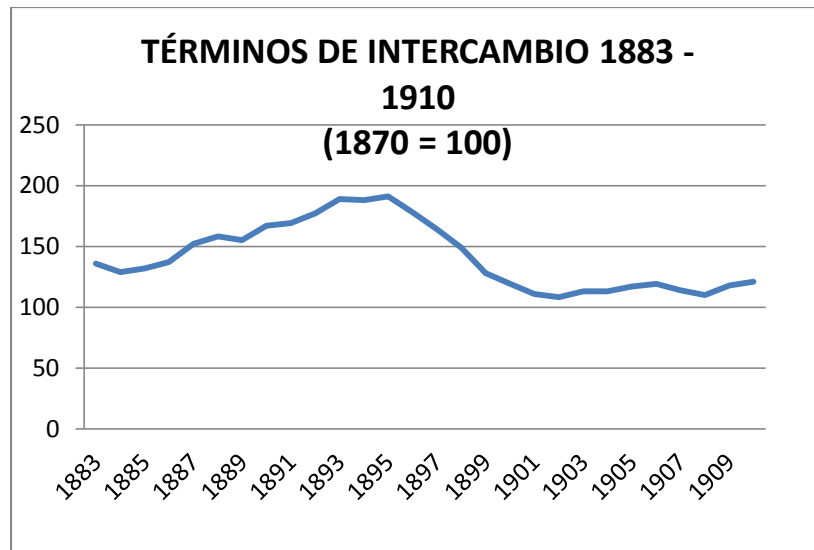
En este periodo se observa una fuerte tendencia hacia unos aranceles más altos que protegieran al aparato productivo nacional de la competencia extranjera.

2.2.3 Tercer periodo (1883 – 1910) En este periodo el café se transformó en el principal producto de la base exportadora Colombiana alcanzando un nivel de participación de 49%, siguiéndolo muy de lejos el oro con un 17.4%, siendo ellos los dos únicos productos una posición significativa dentro de las exportaciones. Atrás se quedaron las bonanzas de la quina, cueros y tabaco y que no volverían a tener importancia relativa.

Durante estos años el sector externo colombiano vivió tres fases una depresión (1883 – 1892), una bonanza (1893 – 1898) y otra depresión (1899 – 1910).

A partir de 1894 los términos de intercambio empezaron a deteriorarse tal como lo analiza el estructuralismo latinoamericano, véase la gráfica 4.

Gráfica 4. Términos de intercambio



Fuente: José Antonio Ocampo Economía colombiana del siglo XIX

La política comercial del país en este ciclo enfatizó en los altos aranceles llegando a un máximo de 52% en 1899 que se mantuvo constante hasta 1910. Esto demuestra lo profunda que fue la crisis económica a finales del siglo XIX, ya que se activó el proteccionismo con tal de no afectar más la actividad económica nacional.

2.3 MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Durante la mayor parte del siglo XIX los intentos de industrialización terminaron en fracaso. Entre la principal razón que emerge es el poco nivel de desarrollo del mercado interno colombiano y la poca capacidad técnica que había para entonces. Como se expuso anteriormente los altos costos de transporte dificultaron la integración económica de las regiones, lo cual no las consolidó en un solo mercado, además de las relaciones serviles que todavía se mantenían y que no permitían crear una alta demanda de bienes y servicios.

Se puede decir que el modelo agroexportador cimentó las bases del desarrollo de la industria en Colombia. En la última década del siglo XIX se gestaron las principales políticas comerciales que incentivaban las inversiones en dicha actividad productiva. Los altos aranceles de importación con niveles superiores al 50% y la creciente acumulación de capital mercantil producto de las exportaciones fueron sus determinantes.

Ocampo señala dos factores más que jugaron un importante papel en la industria moderna. El primero es la aparición de una burguesía antioqueña que representa una clase dirigente más progresista que la terrateniente y el segundo es la aparición de inmigrantes europeos y sirio-libaneses que trajeron con ellos la

vocación empresarial.²⁶ Estos sectores sociales y relaciones sociales cada vez más libres empezaron presionar cambios económicos profundos.

La concentración industrial se dio en los departamentos de Bolívar, Cundinamarca – especialmente Bogotá -, Santander, Valle y Boyacá. La producción se concentró “en industrias livianas de consumo no duradero, como alimentos, bebidas, calzado, textiles, tabaco, fósforos y velas; y otros productos como cemento, vidrio, loza, muebles y enseres.”²⁷ Los bienes de capital necesarios para la producción de dichos bienes eran importados principalmente de Inglaterra y Alemania.

Sin lugar a dudas el motor de la demanda fue la economía cafetera, que dinamizó las relaciones de mercado. Además permitió a un sector cada vez más grande de la población acceder a niveles de ingreso para que su consumo se expandiera.

Años después el presidente liberal Alfonso López Pumarejo impulsó una serie de reformas que intentaron acercar a Colombia al progreso y la modernidad. Y continuó con las políticas de fomento industrial de su antecesor Enrique Oyala herrera como fueron “la creación del Banco Central Hipotecario (BCH), la Caja Agraria y la Corporación Colombiana de Crédito”.²⁸

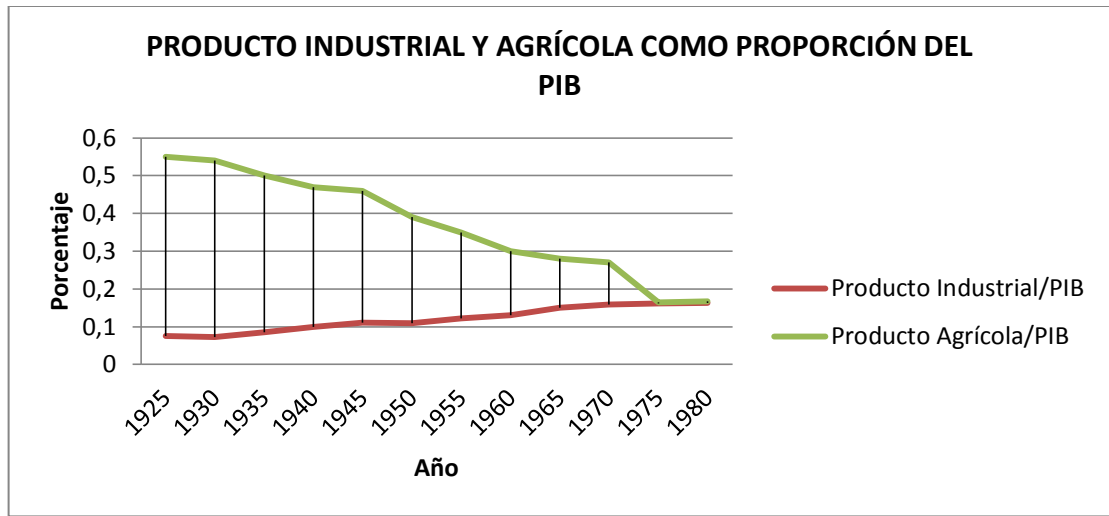
La gráfica 8 evidencia cómo a partir de la década del treinta, la composición del PIB, tuvo drásticas modificaciones en donde Colombia se desprende poco a poco de su estructura mayoritariamente agrícola y se empieza a industrializarse hasta llegar a su pico en los años setenta. Aunque el nivel de industrialización no fue lo suficientemente alto para generar altos niveles de progreso y bienestar material.

²⁶ *Ibíd.* p. 40.

²⁷ KALMANOVITZ, Salomón. *La nueva historia económica de Colombia*, Taurus., Bogotá. 2010. p. 200 -201.

²⁸ *Ibíd.* p. 204.

Gráfica 5. Producto industrial del PIB



Fuente: Economía Colombiana del siglo XX Banco de la República

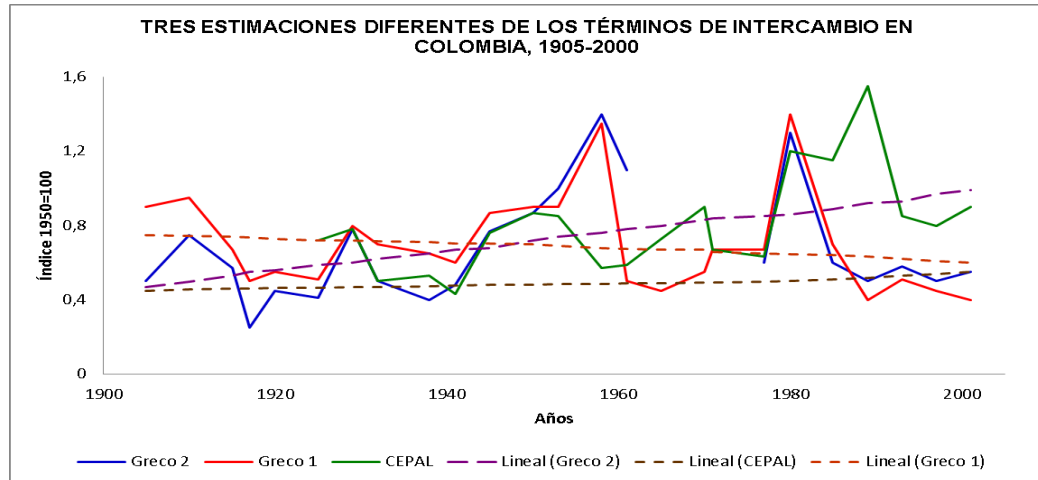
El auge de la política de industrialización por sustitución de importaciones fue una imposición de las condiciones globales – Segunda Guerra Mundial – en donde se cerraron los mercados europeos, tanto para la exportación de Café como la importación de bienes de consumo y de capital. Durante los años 1940 y 1941 la producción se vino abajo producto de la suspensión de los flujos de capital, pero a partir del año 1942 se recuperó vigorosamente cuando el país adaptó su aparato productivo para las nuevas necesidades económicas. A partir de entonces la industria colombiana tuvo el mayor crecimiento de su historia y uno de los más altos de América latina.²⁹

La evolución de los términos de intercambio durante el siglo XX de la economía colombiana no es muy clara, debido a que las estimaciones provenientes de la CEPAL y el GRECO son contradictorias entre sí. La primera investigación de GRECO infiere que dichos términos se deterioraron constantemente, la segunda estimación del mismo grupo indica que se mantuvieron constantes y la CEPAL

²⁹ KALMANOVITZ, op. cit., p. 373.

sostiene totalmente lo contrario que para Colombia los términos de intercambio se fortalecieron de forma importante.

Gráfico 6. Tres estimaciones diferentes de los términos de intercambio



Fuente: Economía Colombiana del siglo XX Banco de la República

Según la gráfica anterior es imposible concluir de manera contundente qué pasó con los términos de intercambio durante el siglo XX.

La composición de las exportaciones del país durante el modelo ISI estuvo fundamentado principalmente en el café, como el producto característico de Colombia debido a que fue catalogado como uno de los más suaves del mercado, con una participación de del orden del 50% durante todo el periodo. Además se exportaron otros bienes agropecuarios como el banano, azúcar, tabaco, carne entre otros, así como bienes minero – energéticos entre otros.

Cuadro 1. Composición de las exportaciones por productos.

Años	Café	Otros agropecuarios	Minero	Otros
1925-1929	69.60	9.40	20.90	0.10
1930-1934	58.60	8.60	22.37	0.50
1935-1939	52.00	7.80	24.82	3.10

Años	Café	Otros agropecuarios	Minero	Otros
1940-1944	64.00	2.90	24.51	4.10
1945-1949	73.00	3.90	17.52	3.70
1950-1954	78.86	2.00	15.83	3.13
1955-1959	75.98	3.64	11.00	4.50
1960-1964	68.79	2.68	12.00	10.77
1965-1969	61.16	3.92	13.19	21.72
1970-1974	53.21	1.92	4.62	40.25
1975-1979	57.17	8.22	0.29	34.31
1980-1984	48.87	13.50	9.07	28.55

Fuente: Economía Colombiana del siglo XX Banco de la República

Con base en el anterior cuadro se evidencia que Colombia no logro durante el periodo en cuestión exportar bienes manufacturados, debido en parte a que no alcanzó altos estándares de productividad.

2.4 MODELO NEOLIBERAL

La corriente neoliberal que tiene sus bases en los trabajos de Milton Friedman y la escuela monetarista, quienes buscaron revivir los principios del Laissez Faire para intentar controlar las altas tasas de inflación sumado al estancamiento económico. Encontraron que las principales fallas eran la alta participación del Estado en la economía, el poder creciente de los sindicatos, la obstrucción del libre comercio internacional, el manejo de la política monetaria y del sistema financiero entre otros.

Estas teorías tomaron influencia dentro de los economistas de América Latina que vivieron en ellas la solución a los problemas que experimentaba la región durante los años 80 que fue conocida como la “*Década perdida*”.

Los indicios del neoliberalismo se pueden rastrear desde la administración de Alfonso López Michelsen, quien propuso más mercado menos Estado.

2.4.1 Administración presidencial de Alfonso López Michelsen La política económica de este periodo se basó en la libertad de mercados y su objetivo principal fue disminuir las deficiencias en la asignación de recursos y el proteccionismo por parte del Estado en la economía nacional. El plan de desarrollo de López Michelsen se llamó “Para cerrar la brecha”.

Para impulsar los sectores más atrasados y para aumentar la productividad de la economía se debería:

- Eliminar subsidios
- Liberar el sector financiero
- Disminuir el grado de protección industrial
- Suprimir los controles a los precios
- Disminuir los aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones
- Asegurar un ambiente general de equilibrio en los balances macroeconómicos

La combinación del modelo neoliberal y del modelo Estado intervencionista, dio inicio formalmente al proceso de apertura al ampliar el ámbito del papel del mercado y disminuir la presencia estatal en la actividad económica nacional.

De este modo, para cumplir el objetivo de aumentar la tasa de empleo se formularon las siguientes actividades:

- Apoyar la actividad económica en los sectores más pobres y atrasados, mediante adopción de programas y medidas especiales
- Desarrollo del sector rural
- Apoyo a la pequeña y mediana industria
- Descentralización industrial

2.4.2 Administración presidencial de Julio César Turbay La filosofía central del plan de gobierno del presidente Turbay fue asignar los recursos eficazmente centrándose principalmente, en la creación y el mantenimiento de un ambiente macroeconómico propicio para la actuación libre de las fuerzas del mercado, así como en el mejoramiento de la infraestructura necesaria para el funcionamiento eficiente de los agentes económicos.

Según el plan de gobierno de la administración Turbay, la problemática social podría solucionarse al realizar un buen diagnóstico que permitiera identificar verdaderamente, en donde debería hacerse el gasto social, se propuso entonces, la descentralización de los recursos y mayor autonomía para las regiones, a fin de que hubiese mayor crecimiento económico y equidad social.

2.4.3 Administración presidencial de Belisario Betancur El pan de gobierno del presidente Betancur se llamó “Cambio con equidad”, en el documento se rescata el papel fundamental del Estado como motor del desarrollo nacional y cambio social. Se le da un carácter más activo y decisorio a las funciones del estado, mediante la formulación de políticas de lucha antiinflacionaria y de ajuste de salarios, de precios y tarifas de servicios públicos, en el sector social y formulación de políticas de inversión y producción en el sector económico e industrial.

El empeño que puso el Estado en la recuperación del sector financiero, se evidenció con la baja de las tasas de interés, la inclusión del sector privado en la producción y el aumento en el número de créditos de fomento ofrecidos por el Banco de la República. La descentralización fue otro de los objetivos principales propuestos por esta administración.

2.4.4 Administración presidencial de Virgilio Barco Durante la primera parte del periodo de gobierno de Virgilio Barco se presentó un plan cuyo fin exclusivo fue el cambio social. El Estado colombiano se comportó de manera proteccionista,

se impulsó el mercado interno, la inversión pública y privada, el aprovechamiento de las materias primas, los insumos nacionales y la mano de obra existente.

Pero la segunda parte del periodo se caracterizó por impulsar nuevamente la liberación de la economía colombiana, esta vez adoptando políticas de disminución de aranceles y disminución de restricciones a las importaciones.

.La disminución de los aranceles fueron la primera medida pasando en “1970 a 70% en promedio y bajó a 33% después de las reformas hechas entre 1974 y 1978.”³⁰ Esto aceleró los bienes que entraban al país de contrabando ya que generó los incentivos para su desarrollo. Además la producción industrial tuvo una transformación al dedicarse a ensamblar y descontinuar con el encadenamiento productivo.

El nuevo modelo de desarrollo necesitaba una mayor participación de la banca privada dentro del mercado interno y unas tasas intereses sometidas a las leyes de oferta y demanda para que pudieran generar tasas de rentabilidad que hicieran posible su participación. A partir de entonces la banca pública fue disminuyendo su actividad dentro de la economía, generando así fuertes choques a los sectores económicos – agricultores e industriales principalmente - porque necesitaban tasas de interés subsidiadas que permitieran su operación dentro de la economía nacional.

Pero el comienzo del neoliberalismo en tuvo su apogeo en el “*Consenso de Washington*” en 1989, que determinó una serie de reformas en todos los países de América latina y no sólo en Colombia, para que aumentaran la intermediación financiera e hicieran y abrieran su mercado interno al mercado global, tal como lo muestra la siguiente tabla.

³⁰ Ibíd. p. 475.

Cuadro 2 Políticas económicas del Consenso de Washington

El Consenso de Washington aumentado	
Consenso de Washington original	Consenso de Washington aumentado
1. Disciplina fiscal	11. Gobernabilidad corporativa
2. Reorientación de gastos públicos	12. Anti-corrupción
3. Reforma fiscal	13. Mercados laborales flexibles
4. Liberación financiera	14. Organización Mundial de Comercio (acuerdos)
5. Tasa de cambio unificada y competitiva	15. Códigos y estándares financieros
6. Liberación comercial	16. "Prudente" apertura de cuenta de capitales
7. Apertura de la inversión extranjera directa	17. No intermediación en los regímenes de intercambio
8. Privatización	18. Independencia de los bancos centrales-
9. Desregulación	19. Redes de seguridad social
10. Seguridad de los derechos de propiedad	20. Reducción focalizada de la pobreza

Fuente: Dani Rodrik, Hacia una economía sostenible, Conflicto y Posconflicto en Colombia

3. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1990 – 2010

Los planes nacionales de desarrollo desde 1990 hasta 2010, han sido determinados en gran medida por el primero, debido al profundo cambio institucional y las reformas económicas que se produjeron en él. A partir de entonces la política económica y social ha estado bajo el paradigma del Nuevo liberalismo económico o Neoliberalismo, sólo con excepción del Plan de desarrollo del gobierno del presidente Ernesto Samper que propuso un modelo ligeramente heterodoxo con la dirección José Antonio Ocampo como Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Todos los programas hablan sin excepción de la generación de empleo, la incorporación de la ciencia y la tecnología dentro del aparato productivo y la necesidad de reducir la desigualdad con políticas públicas que propendan por la equidad y el acceso real a los derechos fundamentales.

3.1 LA REVOLUCIÓN PACÍFICA (1990 – 1994)

El gobierno del Presidente de la República César Gaviria Trujillo y su ministro de Hacienda y crédito público Rudolf Hommes Rodríguez, desarrollaron una serie de reformas trascendentales para la economía y la sociedad colombiana que han determinado al país hasta el día de hoy.

El plan de gobierno fue tajante en afirmar que la economía colombiana estaba sumergida en instituciones económicas anacrónicas y que no estaban acordes de los requerimientos de la economía global de fines de siglo XX y el próximo siglo XXI. Con él se pretendía entrar en un proceso de modernización dejando atrás las

antiguas prácticas económicas que según el mismo gobierno fueron las determinantes del pobre desempeño durante la década de los años ochenta. Así expuesta su posición de desacuerdo con el modelo de desarrollo basado en la Industrialización por Sustitución de Importaciones que había tenido el país durante décadas pasadas.

Las reformas emprendidas son conocidas como la apertura económica que tuvo como eje central la incorporación de la economía colombiana en los mercados internacionales de bienes, servicios y capital pero no fue sólo eso. El objetivo fue que el mercado fuera quien asignara principalmente los escasos recursos de la sociedad, quitándole así el rol al Estado como principal agente del desarrollo económico, debido a que según el premio nobel de economía Milton Friedman el Estado no es quien mejor asigna los recursos, sino por el contrario su intervención genera ciertas distorsiones en los mercados³¹.

La disputa teórica Friedman fue contra el pensamiento Keynesiano y el famoso NEW DEAL estadounidense que estableció el papel del Estado dentro de la economía. De esta forma se buscó una mayor eficiencia en el uso de los recursos y por tanto un incremento del bienestar social debido al crecimiento económico y una inflación contralada.

En el caso de Colombia la política económica estaba influenciada por el pensamiento Keynesiano y aún más por el estructuralismo latinoamericano que tenía como centro de pensamiento la Comisión Económica Para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

De acuerdo con el ex ministro Rudolf Holmme los objetivos generales que buscó el nuevo modelo económico de la administración Gaviria fueron: la apertura

³¹ Véase FRIEDMAN, Rose/Milton. La libertad de elegir Hacia un nuevo liberalismo económico, 1998, Bogotá.

comercial; la promoción de exportaciones y la reforma tributaria; racionalización del gasto del Estado; financiación del proceso de modernización y una política macroeconómica estable y coherente.³²

Un aspecto importante de la administración Gaviria fue el desmonte de la participación del Estado en la economía, a través de la privatización de gran cantidad de empresas pública y la entrada de operadores privados a sectores en los cuales el Estado tenía el monopolio.

En materia legal el gobierno impulsó varias leyes entre las que se encuentran la reforma cambiara, la reforma del comercio exterior, la reforma de inversiones internacionales, la reforma financiera, reforma tributaria, la reforma portuaria, la reforma laboral, la reforma del sistema de vivienda, la reforma de endeudamiento, la reforma al sistema de salud, la reforma a la educación superior entre otras.

A continuación se van a exponer las reformas más importantes para realizar el análisis de la estructura productiva a partir de ellas:

- Reforma del comercio exterior

La política de comercio exterior de Colombia durante el siglo XX estuvo dominada por diferentes instrumentos que protegieron a la agricultura y la industria nacional de la competencia extranjera, tales como los aranceles, la tasa de cambio y las licencias de importación principalmente. Con ellos la producción nacional estuvo altamente protegida generando un dinamismo propicio para la Industrialización por Sustitución de Importaciones, siendo la industria liviana la primera fase de ella.

³² Véase, HOMMES, Rudolf. Política macroeconómica para una nueva estrategia de desarrollo Discursos 1990 – 1994, Ministerio de Hacienda y crédito público, Bogotá, 1994

Cuando el gobierno emprendió su programa de apertura económica la protección nominal por arancel y sobretasa para el total de bienes fue de 34.47%, siendo los bienes de consumo final los que tuvieron una mayor tasa fue 49.97 y la tasa de los bienes de capital fue de 28.19%. En cuanto a la tasa efectiva de protección en el total de los bienes fue de 60.42%, los bienes de consumo final tuvieron una tasa de 104.27% y la de los bienes de capital fue de 39.24%³³. Estos datos confirman que el proceso de industrialización en Colombia no había alcanzado altas fases de desarrollo y que la industria sólo producía bienes de baja complejidad tecnológica.

Otro mecanismo de protección muy criticado fue la licencia previa de importación que para el año de 1989 el 60.1% del total de las importaciones requerían dicho permiso. Pero a partir de 1990 con la llegada del nuevo gobierno bajó a 3.3% y el 96.7% de las importaciones se pudieron realizar de forma libre, esto fue posible debido a que no se necesitaba aprobación por parte del congreso sino únicamente una resolución CDCE 39 del 06 de noviembre de 1990.³⁴ Una de las principales razones para acabar este instrumento fue la creación de mafias que se privilegiaban de dichas licencias en detrimento del interés general.

Para el grupo económico del gobierno el análisis se centró en la distorsión en la asignación de los recursos que no permitieron que la canasta exportadora se diversificara y estuviera determinada por la producción de materias primas. La interpretación partió del supuesto que la excesiva protección no permitió que la industria y la agricultura adquirieran altos estándares de competitividad y productividad que facilitara la exportación de sus productos hacia los mercados internacionales. Los estudios de diferentes agencias económicas como Fedesarrollo entre otros, indicaban que debido a la sobreprotección la década de

³³ Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica (1990 – 1994)*. Bogotá: 1990. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

³⁴ *Ibíd.* p. 62.

los ochenta en sus resultados económicos estuvo dominada por una alta inflación que ya se convertido en inercial y estancamiento en cuanto crecimiento se refiere.

La ley 7ª. de 1991, la cual fue radicada el 12 enero y dictó las normas y disposiciones encargadas de regular el comercio exterior. La intención de la ley fue crear el marco legal para la apertura económica principalmente de las importaciones y el fomento de una política para diversificación de las exportaciones. En cuanto a las importaciones se buscó la eliminación de diferentes instrumentos de protección dejando como al arancel como el único mecanismo importante.

Además dicha ley permitió una mayor integración económica de Colombia con el resto del mundo mediante tratados binacionales o multilaterales.

- Reforma cambiara

El nuevo régimen cambiario estipulado en la ley 9ª. de 1991, tuvo como objetivo simplificar las operaciones en moneda extranjera tan necesarias en la nueva etapa que atravesaba la economía colombiana. El antiguo régimen cambiario entorpecía el libre flujo de los bienes, servicios y capital en las transacciones de comercio exterior, debido entre otros al monopolio del Banco de la República en el manejo de divisas, y la compra de oro y plata. Se permitió la intermediación financiera con agentes como son los bancos autorizados, casas de cambio y corporaciones financieras para agilizar el acceso a las divisas.

Esta ley tuvo como intención de generar los cimientos para crear un mercado cambiario libre de regulación estatal y que sean los agentes económicos quienes determinen cuál es la tasa más favorable para el desenvolvimiento de la economía colombiana.

- Reforma de las inversiones internacionales

La apertura económica necesitaba de una relación entre los inversionistas extranjeros y Colombia, con el fin de aumentar su participación dentro de la economía nacional y así mejorar su capacidad productiva e incrementar las exportaciones.

Los siguientes documentos CONPES enero 22 de 1991 y Resolución 49 de 1991 fueron los encargados de regular la inversión del capital extranjero que se instala en Colombia. El objetivo de ellos fue establecer una seguridad jurídica y una igualdad en el trato frente a inversiones de origen nacional, con el fin de atraer una mayor cantidad de inversión extranjera al país.

- Reforma financiera

Siguiendo con la lógica del libre mercado y sus beneficios fue presentada la ley 45 de 1990, la cual cimentó las bases de la libre competencia en el mercado financiero en Colombia ya que estaba fuertemente intervenido por el gobierno y además tenía una banca estatal que ofrecía estímulos a diferentes sectores productivos con tasas de intereses preferenciales por debajo de las tasas de mercado. Otro de los argumentos utilizados es que el mercado es capaz de captar el ahorro interno y conducirlo hacia los sectores más productivos de la sociedad con mayor eficiencia y eficacia que el Estado.

Además se buscó que los establecimientos de crédito invirtieran en funciones no bancarias como las fiducias, el leasing, las comisionistas de bolsa y las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías. Así como generar productos financieros nuevos producto del avance de las tecnologías de la información y la comunicación.

- Reforma tributaria

Antes de 1990 la principal fuente de recursos fiscales eran los aranceles provenientes del comercio exterior, al ser reducidos de forma muy importante el gobierno debió proponer una reforma tributaria que sustituyera dicha fuente de ingresos y además que se ajustará al nuevo modelo que se imponía en la nación.

La ley 49 de 1990 reduce de forma considerable el recaudo producto de los aranceles y procede a aumentar el impuesto sobre el consumo denominado IVA (Impuesto al Valor Agregado) pasando del 10% al 12% con el fin de equilibrar las finanzas públicas. Así como una lucha frontal a la evasión de impuestos entre el cual se destaca el contrabando.

- Reforma laboral

La incorporación de Colombia en los mercados internacionales necesitaba un ajuste en los salarios relativos y costos laborales, acorde a las realidades de la economía global y la entrada de los países asiáticos en la competencia de la producción basada en bajos costos laborales.

Para ello se creó la ley 50 de 1990 que de acuerdo al gobierno de César Gaviria buscaba la generación masiva de empleo, ya que de acuerdo con los estudios del gobierno los altos costos laborales desestimulaban la contratación de empleados y por el contrario estimulaba el desempleo. La flexibilidad laboral y desregulación permitirán que las empresas aumenten su fuerza de trabajo y reduzca la incertidumbre de las mismas a la hora de contratar. Otro objetivo de la ley fue sanear el sistema de seguridad social al disminuir los costos que el Estado debía asumir.

Como se observó las reformas tuvieron como meta obtener una economía con menos Estado y más mercado. Los resultados esperados de dichas políticas fueron posesionar a Colombia como una potencia exportadora con una estructura productiva diversificada y eficiente que lograra aumentar el bienestar social. Dentro del aumento del bienestar social se incluyó disminución de la pobreza, altos índices de analfabetismo, concentración de la tierra y el ingreso, y el aumento del ingreso per cápita.

- La nueva Constitución Política de Colombia

Durante ése mismo periodo de la historia tuvo lugar un gran momento político para la nación colombiana, la convocatoria a una constituyente nacional cuyo resultado fue la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991. El país vivía atravesaba por episodios muy crueles en donde se alcanzaron picos históricos en la tasa de homicidios nunca antes registrados, producto del narcotráfico y los diferentes grupos armados ilegales. De aquí radica la importancia de dicho pacto social porque se intentó dar un marco legal hacia la convivencia y el respeto hacia los otros.

Dicha constitución fue un cambio radical en la forma de entender la relación Estado – Sociedad ya que se pasó de un Estado en donde la Iglesia católica jugaba un rol fundamental a uno laico. El pluralismo y el goce pleno de las libertades democráticas fue una de sus banderas. En donde la descentralización administrativa y política de las regiones dejó de ser una aspiración para ser una realidad. Ahí mismo se incorporó la independencia y autonomía del Banco de la República. Dejando de ser coordinada la política monetaria de la fiscal, uno de los pilares del monetarismo de Milton Friedman.

Los fines del nuevo Estado esenciales serían:

- Servicio a la comunidad

- Promoción de la prosperidad
- Efectividad de principios, derechos y deberes constitucionales
- Participación popular
- Defensa de la soberanía nacional
- Convivencia pacífica
- Vigencia de un orden justo

En el papel la constitución generaba que la sociedad eliminará los privilegios que había tenido una clase social en detrimento del resto, mediante acceso a la igualdad en la justicia así como el principio de equidad en la política pública que estaba en dirección de generar una verdadera democracia.

Para ello hubo transformación trascendental en el fundamento del Estado colombiano, ya que se convirtió en un Estado Social de Derecho cuya función es “Procurar dotar al Estado de instrumentos para orientar la economía hacia los fines sociales, que garanticen el bienestar general y la justicia social”³⁵.

Aquí surge una gran dicotomía entre las reformas que propiciaban la liberación de la economía y el Estado garantista de derechos de la nueva Constitución.

¿Cómo el nuevo Estado con menos funciones económicas iba a garantizar el goce efectivo de derechos económicos mínimos de sus ciudadanos? Y aún más si tiene en cuenta que el Estado colombiano se caracterizó a lo largo de su historia por no ser capaz de incluir a la mayoría de su población en el acceso a derechos y que contaba con una deuda histórica con sus habitantes.

³⁵ LAMPREA, Pedro. Principios Fundamentales en la Constitución de 1991, Ediciones Jurídica Radar, Bogotá, 1994, p. 55.

3.2 EL SALTO SOCIAL (1994 – 1998)³⁶

Este plan de desarrollo del presidente Ernesto Samper intentó conciliar los procesos de apertura económica del anterior gobierno con las funciones sociales del nuevo Estado producto de la constitución de 1991. Al mismo tiempo se retoma el papel del Estado en la dirección y participación activa en las políticas sectoriales de desarrollo, con el fin de generar la suficiente competitividad que le permita acceder a los beneficios del comercio exterior. Los sectores que recibirían la mayor atención era el industrial y agropecuario con la intención de modernizar su producción y crear un alto valor agregado a través de la transferencia de tecnología.

La equidad fue una de las banderas de este proyecto de transformación social, dentro de las cuales se destacó la inclusión de sectores tradicionalmente marginados en las políticas sociales. La cobertura en salud y educación básica universal fue determinada como unos de los objetivos más importantes del gobierno.

Las metas de la política macroeconómica fueron cuatro que son: devaluación del peso a una tasa de 2% anual con el ánimo de favorecer las exportaciones así como proteger la producción nacional que compita con la extranjera; Crear mecanismo de ahorro que permitiera captar los excedentes de las bonanzas exportadoras; mantener un alto crecimiento económico sostenible y a la vez una tasa de inflación decreciente; aumentar el gasto social pero teniendo cuidado de no generar altos niveles de déficit fiscal.

³⁶ Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social (1994 – 1998)*. Bogotá: 1994. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

El plan de desarrollo tuvo serios obstáculos en la implementación debido a los posibles nexos con el narcotráfico del presidente de la República, hecho que truncó su agenda política y económica en el congreso.

3.3 CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ (1998 – 2002)³⁷

El siguiente plan de desarrollo 1998 – 2002 se enmarcó dentro de los procesos de negociación entre las FARC EP y el gobierno nacional en cabeza de Andrés Pastrana con el fin de encontrar una salida política al conflicto armado. Por tanto el plan fue diseñado para crear las bases de una paz duradera. Al final dichos diálogos fracasaron y no se pudo concretar un pacto entre las dos partes.

Entrando en materia económica este gobierno tuvo planteamiento bastante ortodoxo de la política económica. El Fondo Monetario Internacional intervino al ser quien formulara las principales recomendaciones en el manejo de la política fiscal reduciendo el gasto público y aumentando el recaudo. En materia de política cambiaria este plan de gobierno aduce que la banda cambiaria ha ocasionado grandes pérdidas sociales para evitar la severa devaluación del peso, y por tanto se impulsó que las fuerzas del mercado determinaran la tasa de cambio.

En cuanto política de comercio exterior el plan se propuso un programa para profundizar aún más la apertura comercial, con el cual se mejoraría la productividad y competitividad del sector industrial y empresarial. Se iniciaría un proceso de generación de pequeñas y medianas empresas con vocación exportadora que crearían un importante número de empleos. Dentro del proceso de internacionalización se harían las reformas correspondientes para atraer grandes inversiones de capital del extranjero al país que promoverían aún más el

³⁷ Departamento Nacional de Planeación. *Cambio Para Construir La Paz (1998 – 2002)*. Bogota: 1998. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

empleo. Una de las grandes metas del plan fue la diversificación de la oferta exportable para agregarle valor a dichos productos.

3.4 HACIA EL ESTADO COMUNITARIO (2002 – 2006)³⁸ Y ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS (2006 – 2010)³⁹

El avance de los grupos armados ilegales y el deterioro del orden público hicieron que el plan de desarrollo del primer gobierno de Álvaro Uribe 2002 – 2006, eligiera el gasto en seguridad y defensa como el centro de su política fiscal. Este gobierno acentuó el desarrollo económico en la producción de bienes Minero – energéticos y en la necesidad de implementar Tratados de Libre Comercio, entre Colombia y otras naciones.⁴⁰ La intención fue profundizar la liberación de la economía colombiana tanto en el intercambio de bienes y servicios como en la atracción del capital transnacional para que haga inversiones en el país. De ahí surge la seguridad inversionista que le garantiza al capital extranjero la seguridad jurídica de sus inversiones en el mediano plazo y largo plazo. En política social se crea un sistema de subsidios a la demanda para ayudar a las clases desprotegidas a asegurar unos mínimos vitales que permitan su subsistencia a lo que se denominó cohesión social. El plan de desarrollo para los años 2006 – 2010 es la continuidad del anterior en sus puntos fundamentales sólo hace menos énfasis en el papel que juega el sector externo dentro del comportamiento de la economía, aunque cuando se ejecutó se profundizó en dicho aspecto.

³⁸ Departamento Nacional de Planeación. *Hacia El Estado Comunitario (2002 – 2006)*. Bogota: 2002. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

³⁹ Departamento Nacional de Planeación. *Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos (2006 – 2010)*. Bogota: 2006. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

⁴⁰ Se realizaron las negociaciones con Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, para su posterior votación en los parlamentos de las diferentes naciones.

4. IMPACTOS DE LA APERTURA ECONÓMICA

El giro dado a la política económica a partir de 1990, fue debido al alto grado de intervención del Estado y el bajo nivel de apertura económica de Colombia fueron los principales determinantes del atraso productivo y del pobre desempeño durante la década de los 80. Por ésta razón se optó por disminuir los activos del Estado mediante la privatización, disminuir el arancel promedio de las importaciones, eliminar las trabas a las importaciones y dejar más funciones económicas al mercado entre otras. Todas estas modificaciones se dieron dentro un entorno internacional cambiante.

4.1 ENTORNO INTERNACIONAL

En la década de los noventa Colombia no fue el único país del mundo que emprendió reformas pro-mercado, sino por el contrario la mayoría de los países del globo impulsaron reformas que intentaban desregular los mercados, privatizar las empresas públicas y abrir los mercados internos al comercio internacional. Esta euforia global tiene su nacimiento en la caída del muro de Berlín, ya que fue el punto final a la guerra fría entre Estados Unidos y URSS, y a la disputa entre el socialismo y capitalismo siendo este último el vencedor indiscutible. La economía de mercado a partir de entonces es el norte de las políticas públicas a lo largo del mundo.

Producto de este auge de políticas pro-mercado se avanzó en negociaciones globales en busca de aumentar el comercio a escala planetaria. Hasta 1994 el comercio internacional fue regido por los acuerdos del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales) que fue establecido desde 1948 pocos

años después de finalizada la segunda guerra mundial con 23 países miembros. El GATT fue pensado como un acuerdo transitorio para llegar a consolidar una institución mundial como lo son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En el año de 1995 después de la ronda de negociaciones de Uruguay (ronda que tomó 7 años y medio) se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución multilateral que desde entonces regula el comercio exterior dentro de los países miembros. En dicha ronda se discutieron asuntos que abarcan desde aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles hasta los subsidios de la agricultura en los países industrializados.

Los subsidios de los productos agropecuarios fueron uno de los elementos más discutidos de la ronda de Uruguay y pone de manifiesto las asimetrías del comercio internacional; “En 1986 – 1988 los subsidios a este sector constituían el equivalente al 51 por ciento de toda la producción agrícola de la OCDE, y catorce años más tarde, tras la implementación de los compromisos de Uruguay, se situaban en más de 300.000 millones de dólares y todavía representaban el 48 por ciento de la producción agrícola total”⁴¹. Estos subsidios afectan la estructura de costos de los productores de estos países que pueden vender sus bienes en el mercado internacional a precios por debajo de sus costos reales, generando un tipo de Dumping a gran escala en perjuicio de los productos de países en vía de desarrollo, agravando de esta manera difícil condición económica de ellos.

A estas prácticas se suman las restricciones al comercio no arancelarias como las cuotas, las medidas sanitarias y fitosanitarias entre otras, demuestran la hipótesis de Prebisch de que los países del centro no están dispuestos a recibir las

⁴¹ STIGLITZ, Joseph y CHARLTON, Andrew. Comercio justo para todos, Bogotá, Taurus, 2007. p. 87.

importaciones procedentes de los países periféricos. Esto condujo que la nueva ronda de negociación de la OMC denominada “Doha⁴²” o “ronda del desarrollo” tuviera como propósito discutir las prácticas de los países industrializados pero dicha ronda desde entonces no ha avanzado porque ellos no han renunciado a sus intereses y promover un comercio justo entre las naciones que tenga fines de equidad.

Mientras se libraban esos debates globales Estados Unidos experimentó un extraordinario crecimiento económico durante los años 90, siendo el motor de crecimiento global. Durante esos años este país desregularizó el mercado financiero, mantuvo bajas las tasas de interés e inició la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación.

Aunque muy pronto el sistema económico mundial experimentó la primera crisis de la nueva era. En diciembre de 1994 la economía mexicana sufrió un gran revés⁴³ cuando la excesiva deuda externa que fue el principal factor de apalancamiento de sus altas tasas de crecimiento económico en años anteriores, empujó al país una recesión muy profunda que hizo descender el PIB un 6,2%.

Más adelante en el año 1997 Tailandia, Corea del Sur e Indonesia presentaron grandes devaluaciones que generaron una falla en el sistema financiero local y una salida masiva de capitales de dichos países.⁴⁴ Dicha crisis produjo una incertidumbre en el mercado internacional generando poca confianza en los países emergentes y en desarrollo, disminuyendo la Inversión Extranjera Directa en ellos.

⁴² La ronda se denominó de esta manera debido a que se realizó en la ciudad de Doha en Qatar. Desde el año 2001 se empezaron las negociaciones pero no han prosperado y se han mantenido en espera.

⁴³ Conocida como la crisis del tequila.

⁴⁴ Véase Fondo Monetario Internacional, Recuperación tras la crisis asiática y el papel del FMI, 2000.

A partir de la desregulación las economías de Argentina, Brasil, Rusia entre otros países del bloque de la antigua URSS, tuvieron grandes crisis. Para tales crisis la banca multilateral como el FMI recomendó como siempre políticas de austeridad fiscal y un manejo restrictivo de la política monetaria, siendo estas recomendaciones en términos coloquiales “peor el remedio que la enfermedad”, de esta forma muchos países experimentaron caídas más bruscas en su PIB y en el ámbito social.

A partir del año 2002 la economía mundial empieza a tener un nuevo dinamismo, que ya no es producto del crecimiento de Estados Unidos solamente sino de los denominados países emergentes, en especial los BRIC's (Brasil, Rusia, India y China) que demandan una alta cantidad de materias primas para su industria generando así una subida de los precios internacionales de dichos bienes, reactivando los flujos comerciales a lo largo del mundo.

A su vez en Estados Unidos experimentaba un auge inmobiliario, producto del acceso masivo a créditos de alto riesgo destinado a la compra de vivienda para las personas de ingresos bajos. Esto generó una nueva burbuja ya que los nuevos propietarios no tenían cómo pagar sus hipotecas y éstas fueron embargadas, dejando a los bancos sin liquidez entrando de esta manera la economía norteamericana nuevamente en recesión producto de la desregularización financiera. Cuando Estados Unidos sufrió esta crisis la política económica fue totalmente contraria a la recomendada por el FMI a los países periféricos; se aumentó el gasto público y sin importar que el déficit aumentara de forma importante, además de una política monetaria expansiva.

Desde entonces el crecimiento de la economía global ha sido débil y presenta grandes riesgos por los problemas de deuda pública que aquejan a varios países de Europa, entre los que se destacan España, Portugal, Irlanda, Grecia y hasta Italia. Y la solución recomendada por los acreedores y adoptada por los gobiernos

de dichos países fue la misma que siempre ha formulado el FMI (Austeridad fiscal y manejo restrictivo de la política monetaria).

El entorno internacional durante estas dos décadas estuvo dominado por la desregularización de los mercados, principalmente en los sectores comercial y financiero. Dicho proceso aumento la interdependencia de la economía global, haciendo a los países más vulnerables a las crisis. Desde los noventa la economía global es caracterizada por altas tasas de crecimiento y fuertes crisis económicas haciendo los que los ciclos económicos sean más turbulentos.

4.2 ECONOMÍA COLOMBIANA

Con las reformas puestas en marcha se esperaba que el país obtuviera los siguientes resultados en cada área:

Sector externo:

- Incrementar el grado de apertura de la economía
- Diversificar las exportaciones
- Incrementar la inversión extranjera
- Obtener superávit en cuenta corriente

Datos macroeconómicos:

- Obtener altos niveles de crecimiento económico
- Reducir de la inflación
- Reducir el déficit fiscal
- Disminuir el desempleo
- Reducir la pobreza extrema y mejorar la distribución del ingreso

4.2.1. Crisis económica colombiana 1997 -1999 A finales del siglo XX Colombia experimentó una de las peores crisis económicas de la historia moderna. Esta crisis tiene muchos de los patrones registrados en otros países periféricos que se vieron afectados durante la década en cuestión.

Durante los años 1990 -1995 el crecimiento de la economía colombiana fue de 4,6% anual principalmente por un auge de la economía global y el descubrimiento de importantes yacimientos petroleros. Para el año 1999 el momento más agudo de la crisis, el PIB se contrajo un 4,3% y el desempleo llegó al 20,1%.

La crisis económica estuvo determinada por tres aspectos básicos: La burbuja hipotecaria, la burbuja de crédito externo y burbuja de crédito del sector financiero.

Durante los primeros años de la década de los noventa se comenzó a inflar una burbuja inmobiliaria como consecuencia de un mayor acceso a los créditos para vivienda, la tasa de crecimiento alcanzó un pico de 6% anual para el año de 1993.⁴⁵ A partir del año 1995 la cartera vencida del crédito de vivienda pasó del 5% hasta alcanzar un máximo de 34% para el 2002, creando un círculo vicioso porque a medida que la crisis se profundizaba las familias perdían su trabajo y por tanto sus ingresos dejando de cancelar oportunamente sus obligaciones financieras. La caída de los precios de la vivienda agravó la crisis del sector financiero ya que los bienes raíces no compensaban el valor de las hipotecas.

La primera crisis del neoliberalismo global fue la crisis asiática de 1997 cuando el régimen cambiario colapsó en Tailandia y en varios de sus países vecinos. La devaluación masiva de las monedas asiáticas hizo que el nivel de endeudamiento externo superará el PIB de algunos de dichos países generando problemas para pagar sus compromisos externos. Esta secesión de pagos produjo un clima de

⁴⁵ Véase ANIF, El crédito hipotecario en Colombia: Evaluación del impacto regulatorio pos-crisis, 2011.

pánico en los mercados financieros globales suspendiendo en flujo de capitales y la inversión extranjera directa en los países en desarrollo por la incertidumbre de su capacidad de pago.

En Colombia la falta de entrada de capitales generó una escases de dólares que presionó la tasa cambio, devaluando fuertemente el dólar con respecto al peso, lo cual hizo que el Banco de la República abandonará la banda cambiaria y pasará a un sistema de libre mercado, en donde la oferta y la demanda determinaran el precio del dólar. Además la crisis asiática produjo que la tasa de interés para los países como Colombia se incrementara de forma importante aumentando la deuda externa del país.

El aumento de las tasas de interés internacionales se unió con la determinación del Banco de la República de incrementar la tasa de referencia debido al recalentamiento de la economía colombiana experimentado hacia fines de 1994. Dicho aumento de las tasas de interés contrajo el nivel de gasto de las familias y de inversión de las empresas creando el clima propicio para una recesión.

De acuerdo con la ANIF la crisis dejó 3 secuelas: el impuesto financiero del 3 por mil que más adelante se convirtió en el 4 por mil, la intervención de la rama judicial en la determinación de la tasa de interés y el estancamiento de la profundización financiera en Colombia.⁴⁶

Además como resultado de la crisis el Ministerio de Hacienda y crédito público y el Banco de la República suscribieron un convenio con el Fondo Monetario Internacional para regular la política fiscal del país con el objetivo de reducir el nivel de gasto público.

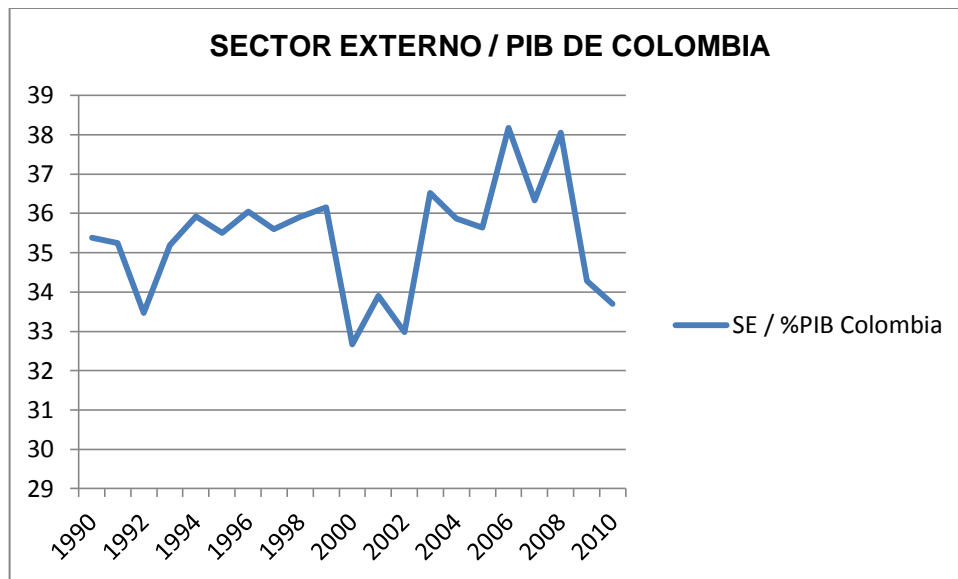
⁴⁶ *Ibíd.* p. 1.

Por tanto la liberación de los mercados y la falta de regulación por parte del Estado, dejaron a la economía nacional expuesta de manera importante a los choques externos y a la especulación de las fuerzas del mercado. De acuerdo con José Antonio Ocampo la economía colombiana antes de la apertura no tenía extraordinarias tasas de crecimiento pero las crisis internacionales no habían repercutido tan negativamente en el comportamiento de la misma. Porque según él los mecanismos de control permitían estabilizar la dinámica económica sin presentar grandes sobresaltos que permitió que Colombia fuera uno de los países de Latinoamérica que mejor sorteó la década de los ochenta aun cuando el país enfrentaba grandes problemas de seguridad interna producto de la guerra entre los narcotraficantes y el Estado.

4.2.2. Sector externo Los estudios económicos presentados por el gobierno de César Gaviria, muestran que el principal obstáculo que presentaba Colombia en la década de los ochenta era su baja apertura económica. Para el año de 1989 el indicador de la importancia del sector externo sobre el PIB era 31.82%, según sus cálculos el patrón de una economía típica era de aproximadamente el 50%. Por se hacía indispensable liberar el mercado interno de las barreras que le impedían alcanzar esos niveles.

Desde el 1990 el grado de apertura de la economía colombiana se incrementa 4%, teniendo fluctuaciones, debido a las crisis financiera interna de 1999 y a las externas como la Hipotecaria de Estados Unidos en 2008. Aun así los niveles de apertura siempre han estado por encima del inicial, pero sin alcanzar los niveles propuestos en la reforma.

Gráfica 7. Grado de apertura al comercio exterior de Colombia



Cálculos del autor con datos del Banco de la República

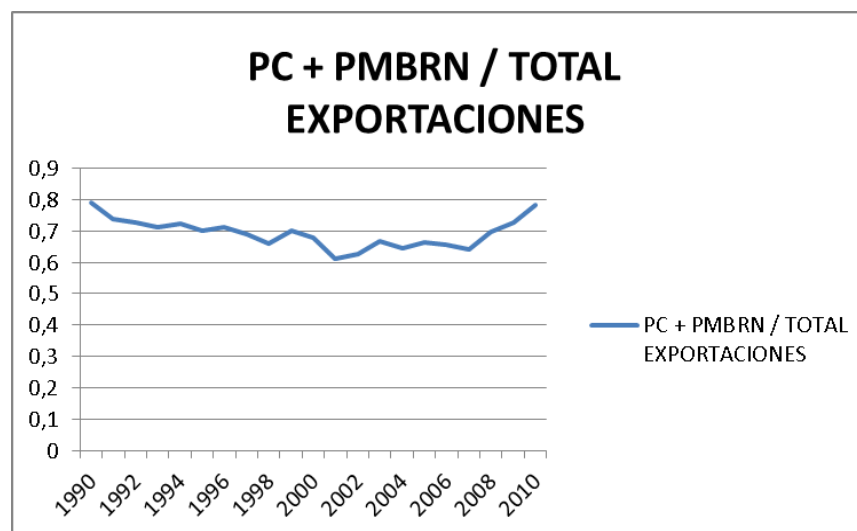
Para el nuevo modelo desarrollo que se implantó más conocido como “modelo de desarrollo hacia fuera”, el principal motor de crecimiento económico son las exportaciones. Uno de los motivos de la baja diversificación de ellas era explicado por el alto grado de protección nacional que les impedía adquirir la suficiente productividad para que fueran competitivas en el mercado global. Por tanto si se importaba las materias primas y bienes de capital a bajos costos necesarios para la producción, las manufacturas adquirirían los altos niveles de productividad para competir en el extranjero. En cambio la teoría estructuralista pone de manifiesto que la dificultad de exportar manufacturas radica en que en los países de la periferia como Colombia no tienen el nivel tecnológico para competir con el centro y además el centro restringe el acceso de ellas hacia sus mercados.

Las autoridades económicas colombianas tienen como práctica utilizar el indicador exportaciones tradicionales vs no tradicionales, para determinar el grado de diversificación de las mismas. En este caso se decidió no utilizarlo debido a que dentro de las exportaciones no tradicionales están incluidos bienes como banano,

flores, esmeraldas, oro entre otros bienes con poco o ningún valor agregado. Desde la perspectiva estructuralista dicho indicador no explica la diversificación de las exportaciones, ya que a esta teoría le interesan básicamente las exportaciones del sector industrial con algún grado de valor agregado.

A continuación se observa un índice de diversificación de las exportaciones elaborado por la CEPAL para los países que tradicionalmente se han caracterizado por exportar recursos naturales y materias primas con bajo nivel de transformación.⁴⁷ El índice muestra que para el año 2002 las exportaciones alcanzaron a diversificarse significativamente, pero desde ese año la tendencia se reversó llegando al mismo nivel del año 1990. Las exportaciones de la industria química fueron las que más aportaron a la diversificación alcanzando ventas de 3000 millones de dólares para el año 2008. Otros sectores de la industria como los textiles no obtuvieron un desempeño sobresaliente.

Gráfica 8. Diversificación de las exportaciones colombianas



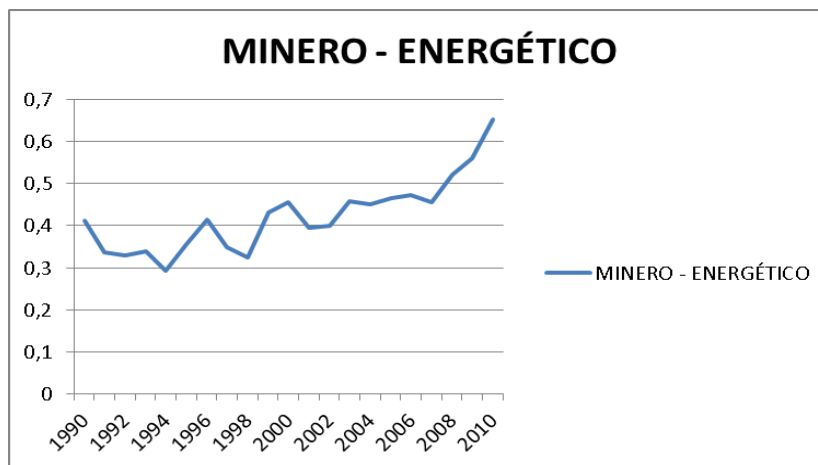
Cálculos del autor con datos del Banco de la República

⁴⁷Basado en la clasificación de los productos exportados por la América Latina elaborado por la CEPAL. El índice consiste en hallar el coeficiente entre los commodities más las manufacturas basadas en recursos naturales y las exportaciones totales. Entre el coeficiente más se acerque a 1 menos diversificado es y a 0 mayor diversificación hay.

El bajo nivel de diversificación de las exportaciones obtenido en el anterior índice puede ser explicado por el estancamiento de las manufacturas pero también por el aumento significativo del sector minero – energético. Se evidencia que Colombia no aumentó sus exportaciones de manufacturas de forma significativa como se esperaba, sino por el contrario la tesis de Prebisch se hace manifiesta.

La participación de las exportaciones del sector minero – energético empiezan a aumentar sostenidamente desde el año 2002. La mayor demanda de los países emergentes por energía hace que la producción y los precios de ellos se incrementen de manera bastante importante por ejemplo el petróleo pasa de tener un precio de 33 dólares en promedio en el año 2003 hasta alcanzar un máximo de 146 dólares en el 2008, justo antes de la crisis financiera internacional. Los productos de dicho sector alcanzar a representar el 65% del total de las exportaciones cuando en el año de 1990 sólo eran el 41%.

Gráfica 9. Exportaciones del sector minero - energético



Cálculos del autor con datos del Banco de la República

El caso del oro es particularmente interesante debido a que el país a comienzos de la década de los noventa había cesado su exportación pero a partir del año

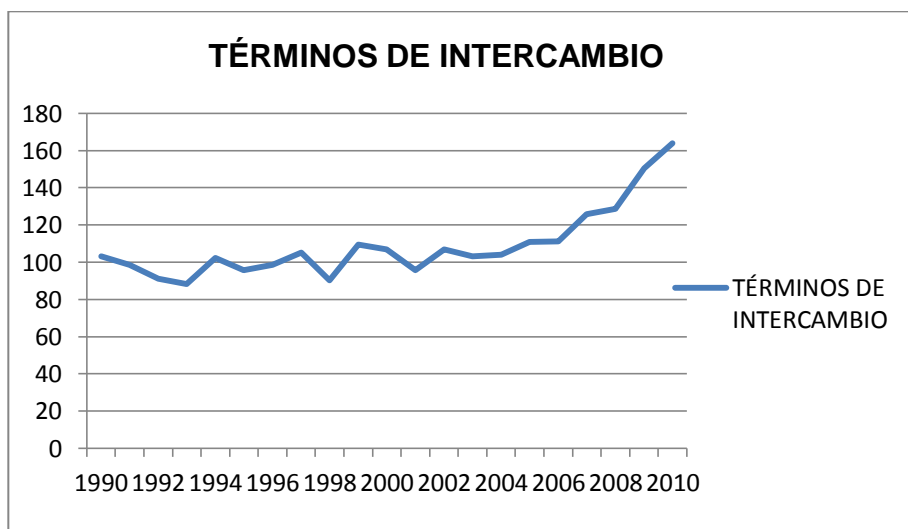
2008 reaparece con fuerza dentro de las exportaciones, este caso también es explicado por los altos precios en el mercado internacional.

En cuanto a las importaciones para el año 2010 aproximadamente el 95% de ellas eran bienes industriales y el sector agropecuario representa el 5% restante, las importaciones de bienes minero energéticos es casi nula.

La teoría estructuralista plantea que los países de la periferia tienden a especializarse y exportar productos de bajo valor agregado, mientras las exportaciones de los países del centro son bienes con alto desarrollo tecnológico

El estructuralismo latinoamericano sostiene que los términos de intercambio de la periferia tienen una tendencia a deteriorarse a lo largo del tiempo. En el caso colombiano durante 1990 – 2010 sucede exactamente todo lo contrario, particularmente desde el año 2002 cuando las materias primas y los productos energéticos comienzan tuvieron un alza de sus cotizaciones internacionales.

Gráfica 10. Términos de Intercambio



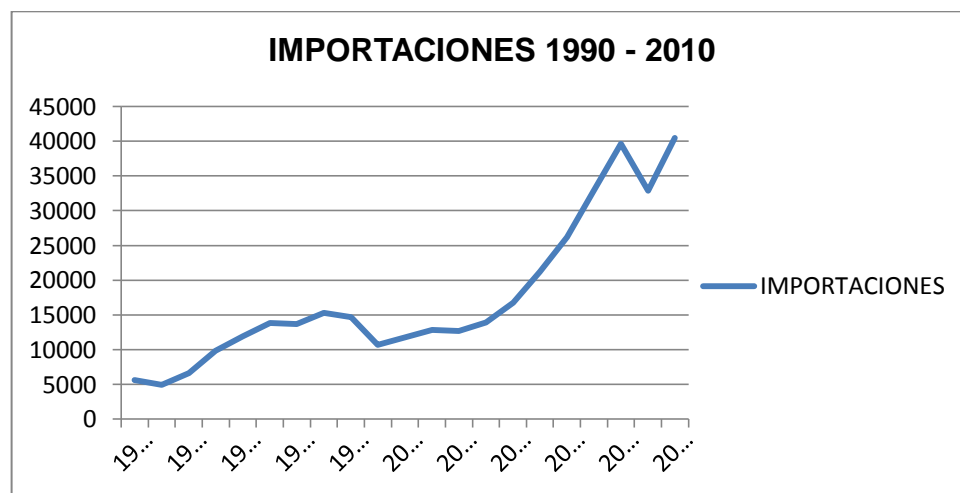
Cálculos del autor con datos del Banco de la República

Y los países emergentes juegan un papel importante en la subida de los términos de intercambio, debido a que además de demandar bienes primarios y ellos exportan bienes de consumo, intermedios y de capital de compleja tecnología lo cual hace que los países del centro ya no sean los únicos en producir dichos bienes para el mercado global. Dicho aumento en la competencia determina una caída de los precios de bienes tecnológicos lo cual benefició a los países periféricos durante el periodo de estudio.

El arancel promedio para las importaciones desde 1990 hasta 2010 fue de 12,3%, siendo el arroz (79%), la carne (36%) y los vehículos (27,4%) los aranceles más altos de toda la estructura arancelaria.⁴⁸

La reducción del arancel promedio producto de las reformas emprendidas por el gobierno de César Gaviria hizo aumentar considerable las importaciones que para el año 2010 llegaron a ser 40.486 millones de dólares a precios CIF. La siguiente gráfica muestra la evolución de las importaciones desde 1990 hasta el 2010.

Gráfica 11. Importaciones 1990 - 2010



Cálculos del autor con datos del Banco de la República

⁴⁸ FORERO, David, ROJAS, Norberto y STENIER, Roberto. Algunos limitantes al crecimiento económico en Colombia, Fedesarrollo, Bogotá, 2012. p. 10.

Los principales productos de importación fueron vehículos, centrales de comunicación, plásticos, productos farmacéuticos, instrumentos y aparatos de óptica entre otros bienes que requieren un alto desarrollo tecnológico para su producción y que el aparato productivo colombiano no está en la capacidad de fabricar. La tasa de penetración de las importaciones de bienes industriales para el año 2009 fue de 66.3%⁴⁹, siendo esta tasa bastante representativa del atraso tecnológico del país en su producción industrial.

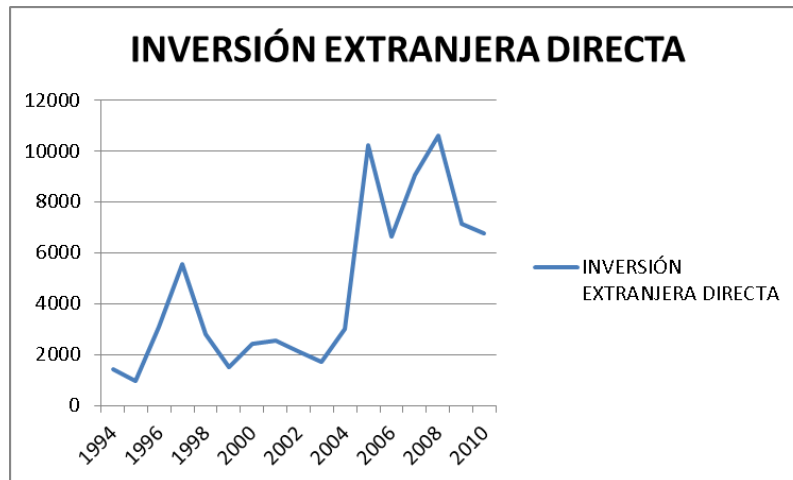
Dentro de la balanza de pagos está contenida la información acerca la Inversión Extranjera Directa, por tanto en este trabajo se analiza desde 1994 para el caso colombiano.⁵⁰ El proceso de apertura al comercio exterior y las demás reformas fueron pensados para atraer grandes volúmenes de Inversión Extranjera Directa, con el ánimo de crecer a tasas más altas y realizar una transformación productiva que dieran un mayor dinamismo a la actividad económica en general.

Al analizar las cifras de IED se observa el auge desde el año 2004 cuando tiene un gran crecimiento y además la dramática concentración de ella durante los últimos años del gobierno del Presidente Uribe en el sector minero – energético. Como se ha manifestado anteriormente esto es producto de las tendencias del comercio internacional y el redescubrimiento de las ventajas comparativas de Colombia. Para el año 2010 el 67% del total de la IED fue para el sector minero – energético y se suma con el sector financiero esa concentración llega al 85,5%. El sector de la industria sólo experimentó dos años de gran auge que fueron 1995 y 2005 con el 55% de la IED para cada año respectivamente.

⁴⁹ BONILLA, Ricardo. Apertura y reprimarización de la economía colombiana, Un paraíso de corto plazo, Revista Nueva Sociedad edición número 231, Enero – febrero de 2011. p. 57.

⁵⁰ Debido a que la metodología de la balanza de pagos sufrió un cambio a partir del año 1994 cuando el Fondo Monetario Internacional publicó el quinto manual de la balanza de pagos.

Gráfica 12. Inversión Extranjera Directa en Colombia 1994 -2010



Cálculos del autor con datos del Banco de la República

Al separar la tasa de cambio de la política fiscal se crearon las bases para consolidar un mercado cambiario en donde el precio de intercambio lo determinarían libremente las fuerzas de la oferta y la demanda. Pero para dar ese paso se inició con la famosa banda cambiaria que fue el primer acercamiento hacia el mercado. Dicho mecanismo se eliminó en 1999 al evitar una devaluación masiva produciéndole al Estado grandes costos. Desde 1990 hasta el año 2002 el dólar tuvo un comportamiento de revaluación sostenida pasando de 632 pesos hasta llegar a los 2864 pesos.⁵¹ Además esta revaluación es un síntoma de la enfermedad holandesa como consecuencia de la entrada masiva de dólares de la actividad del sector minero.

A partir de allí el dólar estadounidense comenzó a experimentar una devaluación frente al peso colombiano. Esto se debió en parte al ingreso de capitales a la economía colombiana particularmente Inversión Extranjera Directa para la explotación de recursos minero energéticos como se explicó anteriormente.

⁵¹ El valor tomado es la Tasa Representativa del Mercado para el 31 de Diciembre del año de referencia.

Y desde finales del 2008 producto de la crisis hipotecaria de Estados Unidos la tasa de cambio enfrentó aún más la revaluación del peso colombiano. Esto como consecuencia de la baja tasa de interés casi 0% en los Estados Unidos con el objetivo de reactivar su economía, produjo una salida masiva de capitales en busca de tasas de interés más altas, encontrando al mercado colombiano como una buena opción.

Durante esta etapa de revaluación del peso se pasó de \$2778 en el año 2003 hasta llegar a \$1913 por dólar en el año 2010. Esta tasa de cambio facilitó el ingreso masivo de productos de importación como era de esperarse.

Además la revaluación del peso ayudó al deterioro profundo de la cuenta corriente que para el año 2010 fue de 8821 millones de dólares, en donde los bienes de capital e intermedios fueron los que más se importaron. Esto podría ser un indicio de la transformación productiva del país, pero tocará analizar el comportamiento de años venideros de la economía colombiana.

Si el país sigue con déficit en cuenta corriente y no realiza importantes inversiones en transformación productiva estaría desperdiciando el bueno momento de los términos de intercambio que según Ocampo, no van a durar mucho tiempo.⁵²

4.2.3. Indicadores macroeconómicos y dinámica sectorial Junto con la apertura al comercio exterior, la estabilización de la inflación fue una de las políticas económicas del Consenso de Washington que más eco tuvieron en los gobiernos de América Latina.

⁵² Véase OCAMPO, José. Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century. DESA Working Paper No. 110. 2012

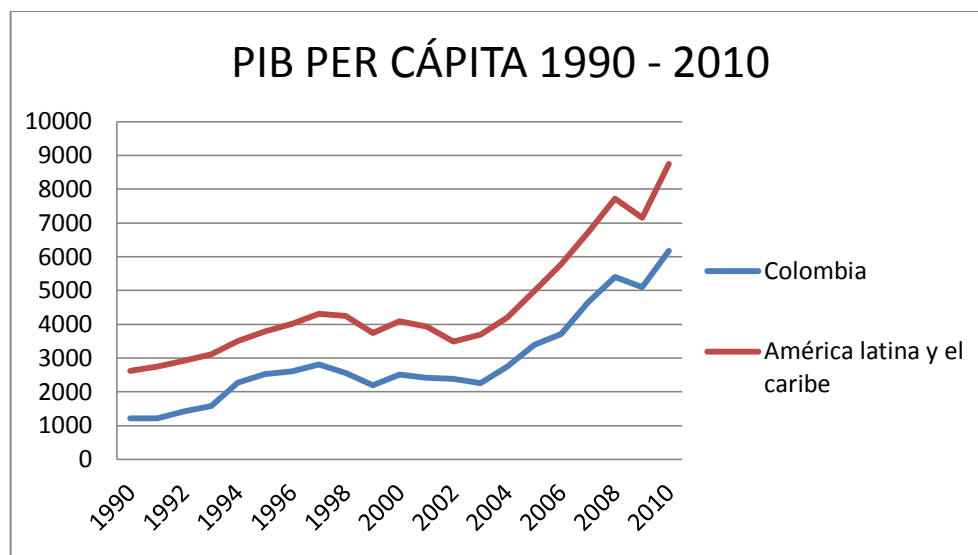
En Colombia la meta de estabilizar la inflación fue uno de los pocos logros de las reformas emprendidas en el gobierno Gaviria. La autonomía del Banco de la República permitió liberar a dicha entidad de las presiones por parte del gobierno central a la hora de financiar su déficit como muchas veces lo hizo. La inflación durante los veinte años del periodo de estudio descendió a un ritmo vertiginoso pasando de 32.36% para el año 1990 a 3.17% en el año 2010. Sin lugar a dudas fue una reducción muy relevante que permitió romper con la inflación inercial que no estimulaba la inversión a largo plazo debido a la incertidumbre del generado por el mercado.

Una de las principales preocupaciones de la política macroeconómica ortodoxa es el equilibrio fiscal, generando solidez al Estado. Pero paradójicamente desde 1990 el déficit fiscal ha crecido notablemente. Para el año de 1990 el déficit del Estado era 0.64 puntos porcentuales del PIB con y sin privatizaciones, para el año 2010 fue de 3.45% del PIB con privatizaciones y 3.54% del PIB sin ellas. Dejando entre ver que la política no ha sido muy consistente con la meta trazada.

Aunque la década de los años ochenta fue llamada la década perdida para América Latina, Colombia no experimentó el proceso de estancamiento económico tan fuerte debido a que era una de las economías con menor deuda externa dentro de Latinoamérica y cuando las tasas de interés subieron no afectaron de forma importante su tasa de crecimiento.

La gráfica 13 muestra la evolución del PIB per cápita de Colombia y América latina y el caribe durante el periodo 1990 – 2010. En ella es clara que los dos comportamientos siguen exactamente la misma tendencia a lo largo de los años, siendo una muestra que el crecimiento de los países periféricos como Colombia es producto del aumento sostenido del precio de las materias primas en el mercado global.

Gráfica 13. PIB per cápita 1990 – 2010



Fuente: Cálculos del autor con datos del Banco Mundial

En el cuadro 3 se puede observar el crecimiento anual promedio por sector económico desde la década de los setenta con el objetivo de comparar con las décadas de años anteriores de las reformas emprendidas en el año de 1990.

Cuadro 3. Crecimiento anual promedio por sector económico

Crecimiento anual por sector						
Sector	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2010	Promedio 1970 - 1989	Promedio 1990 - 2010
Agricultura	4,50%	2,70%	1,80%	1,40%	3,60%	1,60%
Minería	-3,10%	20,20%	7,00%	3,40%	8,55%	5,20%
Industria	6,60%	2,70%	-0,10%	4,30%	4,65%	2,10%
Construcción	4%	5,40%	-1,30%	8,10%	4,70%	3,40%
Comercio	6,10%	2,40%	0,40%	5,20%	4,25%	2,80%
Servicios	6,70%	3,80%	5,10%	3,20%	5,25%	4,15%
PIB TOTAL	5,80%	3,40%	2,90%	4%	4,60%	3,45%

Fuente: Astrid Martínez Ortiz y José Antonio Ocampo, Hacia una nueva política industrial

El crecimiento del PIB observado durante el periodo de estudio fue de 3.45%, menor que el registrado entre 1970 – 1989 que alcanzó un 4.6%. Es más si se compara con el crecimiento de 1980 – 1989, el resultado fue que la economía colombiana después de la apertura no obtuvo el dinamismo que esperaban sus promotores. Si se detalla los años 2000 – 2010 el PIB experimentó una tendencia al alza liderada por la construcción, el comercio y la industria que crecieron a tasas superiores al promedio.

A su vez la participación la industria en el PIB total cayó de manera sostenida desde el 1990 pero la minería pasó de representar el 2.3% desde finales de la década de los ochenta hasta el 5% de la primera década del siglo XXI como se puede ver en el cuadro 4.

También el sector de servicios tanto públicos como privados creció de forma sustancial desde el la década de los noventa, como una clara tendencia de la economía mundial que para el año 2009 representó el 68.9% de la producción global.

Cuadro 4. Participación sectorial del PIB en Colombia

Participación sectorial del PIB en Colombia				
Sector Económico	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2010
Agricultura	18,60%	17,20%	16,00%	14,1%
Minería	1,70%	2,30%	4,40%	5,00%
Industria	20,30%	18,90%	16,60%	15,80%
Construcción	7,20%	8,00%	6,80%	5,80%
Comercio	15,30%	14,30%	12,90%	11,90%
Servicio	36,90%	39,30%	43,40%	47,40%

Tomado de Fedesarrollo Debate de Coyuntura Económica Auge minero-energético y estructura productiva en Colombia

- Sector Industrial

El sector industrial creció a ritmos superiores al 5% anual antes de la crisis financiera local, pero dicha crisis repercutió muy fuerte al hacer el balance de la década 1990 – 1999 e hizo tener un comportamiento negativo, aunque en la primera década del siglo XXI mostró un repunte al crecer ligeramente por encima del promedio. La política de fomento industrial pasó de ser una prioridad de la política económica a un olvido especialmente desde los gobiernos de Pastrana y Uribe, debido en parte por el auge minero – energético que introdujo al país grandes cantidades de capital, lo cual hizo desviar la atención de ese importante sector de la economía.⁵³ Otro factor que explica la disminución de la industria dentro del PIB es la creciente importancia que ha tenido el sector servicios en la economía global con el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Juan Carranza y Stephany Moreno a través de un estudio sobre la industria colombiana para los años 1990 – 2010, muestran que los cambios producidos en las reformas de los años noventa (Flexibilización laboral principalmente) crean incentivos para que las firmas industriales tercericen actividades que antes realizaban ellas mismas, como consecuencias de las condiciones del mercado. De esta manera una parte del valor que se agregaba en el sector industrial se trasladó al sector servicios, pero según sus mediciones el valor creado en el sector propiamente industrial se mantenido en un 35% de la producción total de la economía colombiana. De esta manera los investigadores desmienten la desindustrialización para el periodo de estudio.⁵⁴

⁵³ Astrid Martínez Ortiz y José Antonio Ocampo, Hacia una nueva política industrial de nueva generación para Colombia, Coalición para la promoción de la industria colombiana, Bogotá, 2011, p. 63.

⁵⁴ Véase, Juan Esteban Carranza y Stefany Moreno, Tamaño y estructura vertical de la cadena de producción industrial colombiana desde 1990, Borradores de economía número 751, Banco de la República 2013.

- Sector agropecuario

El gran perdedor de la apertura fue el sector agropecuario, ya que creció a la mitad del promedio registrado anterior a 1990. Entre los 1970 – 1989 el ritmo promedio fue de 3.6% anual y después de las reformas pasó a 1.6%. Este sector enfrentó varias dificultades de las cuales se destacan la aguda crisis que desató el conflicto armado interno al generar desplazamientos masivos de campesinos hacia las ciudades en busca de mayor seguridad y los importantes volúmenes de productos agrícolas que llegaron del extranjero.

Para el año 1990 el país tenía cosechada un área de 2.515.630 de hectáreas de cultivos transitorios y para el año 2010 fue 1.114.131 de hectáreas. La producción pasó de 8.786.995 de toneladas a 6.182.188 de toneladas. La producción de cereales como el sorgo, maíz, trigo, cebada y la soya cayó drásticamente debido a las importaciones de dichos productos. El caso del sorgo es el peor de todos debido que la producción cayó de 770.000 toneladas a 44.000 toneladas.

Los cultivos permanentes el área cosechada pasó de 2.250.525 hectáreas a 1.789.788 de hectáreas. La producción de 10.934.851 de toneladas a 9.886.041 de toneladas.⁵⁵

El café, el producto insignia de la agricultura colombiana, es uno de los productos más damnificados del neoliberalismo, cuando en 1989 colapsó el régimen de cuotas del acuerdo internacional del café⁵⁶. Desde entonces el área cosechada se ha reducido pasando de 1.009.000 a 649.838 hectáreas y la producción ha caído de la misma manera pasando de 1.009.000 a 412.156 toneladas. Llama la

⁵⁵ En las cifras hay inconsistencias debido a que para el año 2010 no se contabilizan la producción ni el área cosechada de productos como la yuca, ñame, cocotero y plátano, afectando de forma considerablemente las cifras de producción y área cultivada total.

⁵⁶ Cristina Lanzetta, Revista Colombia Internacional, Coyuntura cafetera, Uniandes, 1991, p. 10 - 15.

atención la disminución de la productividad por hectárea debido al envejecimiento de los cafetales.

El subsector pecuario mostró un buen comportamiento donde los productos como el pollo, la carne de res y de cerdo crecieron a una tasa promedio de 3.2%.

- Sector minero

La tasa de crecimiento promedio fue de 5.2% siendo el sector con mayor dinamismo durante todo el periodo, impulsado por las exportaciones cómo se ha mostrado anteriormente.

Por ejemplo la producción de petróleo pasó de ser 400.000 barriles diarios en 1990 a 829.000 barriles para el año 2010. Los descubrimientos de yacimientos petroleros en la década de los 90, como son Cusiana, Cupiaga y Rubiales, dieron un gran empuje al sector petrolero del país. Estos descubrimientos fueron los causantes del alto crecimiento del sector durante la década de los noventa que llegó a alcanzar el 7%. En el caso del carbón la producción se elevó de 21.742.000 de toneladas en 1990 a 74.350.000 toneladas para el año 2010. Estos dos subsectores atrajeron buena parte de la inversión extranjera directa y dejaron importantes regalías a los departamentos y municipios productores.

Este sector económico deja serias dudas de su sostenibilidad ambiental y pone en peligro la salud e integridad de los pobladores cercanos a sus principales proyectos. Otro lunar que se encuentra en la producción minera es el despojo de tierras y la influencia de grupos armados al margen de la ley en su funcionamiento, siendo un nuevo combustible para el conflicto armado interno.⁵⁷ Además que es

⁵⁷ Véase GARAY. L. y colaboradores, Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista, Contraloría General de la Nación, Bogotá, 2013.

un sector que es intensivo en capital, por tanto no genera un gran impacto en el mercado laboral.⁵⁸

- Servicios y comercio

Este sector es uno de los más favorecidos por la apertura debido al auge de las importaciones y más adelante el auge exportador de productos mineros, demandan servicios de transporte entre otros para que los productos lleguen a manos de los consumidores finales. Además el sector turismo durante la primer década del siglo XXI fue receptor de importantes flujos de inversión extranjera directa que impulso de forma notable la participación de los servicios en el PIB colombiano. Su ritmo de crecimiento durante la primera década fue mejor que la segunda, pero al final tuvo un gran auge.

Y por supuesto la desregulación que produjo la reforma financiera emprendida por el gobierno de César Gaviria atrajo importantes inversiones de capital extranjero teniendo una gran importancia dentro del consolidado de la IED.

- Construcción

El sector de la construcción tiene la particularidad que produce bienes que son no transables en el comercio internacional, por tanto no existe la competencia extranjera en este sector. Aunque la tasa de crecimiento de este sector ha sido 3,4%, la década de los noventa tuvo muy serios problemas debido a la crisis económica del 98, cuyo principal problema interno fue el sistema hipotecario UPAC.

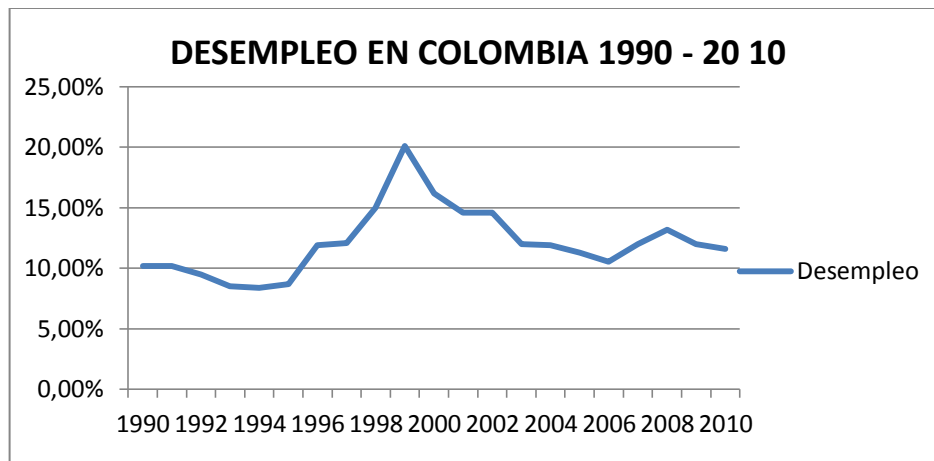
⁵⁸ Véase BONILLA, Ricardo. Apertura y reprimarización de la economía colombiana, Un paraíso de corto plazo, Revista Nueva Sociedad edición número 231, Enero – febrero de 2011.

De acuerdo con el censo de 1993 el déficit de hogares sin vivienda era de 53,63% particularmente en el sector rural con una tasa de 78,8% y para el censo del 2005 el déficit se mantenía en 36,21% y en el sector rural persistía con un 68,25%. Aunque no se conocen los detalles para el año 2010 el déficit de vivienda continúa siendo un problema para el país.

4.2.4. Empleo, pobreza y distribución del ingreso Otra de las reformas emprendidas en 1990 fue la flexibilización laboral con el objetivo de reducir el desempleo y la informalidad de los ocupados. El argumento estaba en que la rigidez de la normatividad laboral impedía que el sector empresarial contratara a un mayor número de personas creando así un desempleo persistente. Esta concepción sobre el mercado laboral se denomina institucionalista y fue diseñada por el Banco Mundial para explicar el desempleo en los países en vía de desarrollo. Por tanto se procedió a eliminar mecanismos de protección a los trabajadores que se habían reglamentado en años anterior con el objetivo de quitar algunos costos laborales.

En la siguiente gráfica se observa el comportamiento del desempleo desde el año 1990 hasta el 2010. Los resultados de la reforma son paradójicos: se esperaban que los índices de desempleo disminuyeran; no sucedió sino por el contrario al finalizar las dos décadas aumentó ligeramente.

Gráfica 14. Desempleo en Colombia 1990 -2010



Elaboración propia con datos del Observatorio económico de Latinoamérica

Además del desempleo en Colombia que es uno de los más altos de los países en América Latina, existe una tasa de informalidad laboral altísima que para el año 2010 fue de 50,1%. Otro enfoque para explicar las altas tasas de informalidad y de desempleo es la estructuralista, según como se describió al principio si una economía no tiene un aparato productivo altamente diversificado sino por el contrario es concentrado en rentas extractivitas las cuales no generan un alto empleo como es el caso de Colombia, el empleo formal va a ser muy poco.

Mientras la participación de la minería dentro del PIB creció sustancialmente a través del periodo de estudio, el empleo provisto por este sector no ha crecido significativamente en parte por la tercerización de los procesos de las empresas del sector y además porque es un sector que es intensivo en capital y no en mano de obra. Por tanto la especialización productiva en este sector no es capaz de generar altos niveles de bienestar social y material, mientras no se realice una transformación productiva hacia sectores altamente productivos y que generen empleo.

Cuadro 5. Participación del empleo por sector económico

Ocupados según sector económico		
Sector económico	2002	2010
Agropecuario	20,0%	18,5%
Minería y energía	1,7%	1,5%
Industria	12,9%	12,3%
Electricidad	0,4%	0,5%
Construcción	5,2%	5,8%
Comercio	25,3%	25,6%
Transporte y comunicación	6,7%	8,7%
Financiero y seguros	5,2%	7,5%
Servicios sociales y gobierno	22,4%	19,4%
Ocupados total	100,0%	100,0%

Fuente: Ricardo Bonilla, Apertura y reprimarización de la economía

Los altos índices de pobreza y la alta concentración de la riqueza, han sido los problemas sociales que han generado mayor malestar social a los largo de la historia colombiana. Y no es casualidad que haya sido una de las causas esenciales del conflicto interno armado y que aún hoy se mantiene vigente.

Veinte años después de la “modernización de la economía colombiana”, la pobreza sigue en niveles inaceptables para una sociedad democrática. Según el DANE para el año 2010, la pobreza nacional fue 37.2 %, la urbana 33% y la rural 50%. En el mismo año, la pobreza extrema fue del 12.3%, 8.3% y 25.5% respectivamente.⁵⁹

La pobreza moderada (50%) y extrema (25.5) en el sector rural son demasiado preocupantes y claramente son manifestaciones del comportamiento en el sector

⁵⁹ MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, DANE, 2011, p. 1.

agropecuario que ha sido el de peor desempeño durante las dos décadas. La importación masiva de alimentos ha perjudicado el ingreso de las familias del sector y si continua la baja de la producción agropecuaria el problema se va a incrementar, generando desplazamientos hacia las urbes como tradicionalmente ha sido el comportamiento de las familias campesinas frente a las condiciones de pobreza. Otro factor clave es el debilitamiento de la economía cafetera que fue durante varias décadas el motor del sector.

Es por eso que en el año 2011 el PNUD dio a conocer el informe de desarrollo humano de Colombia que centra su atención en la población rural y sus difíciles condiciones de vida. Dicha investigación señala el abandono de las políticas públicas a la población rural y que la política rural excluye a sus habitantes del bienestar material y social, dejándolos expuestos a los devenires de la pobreza.⁶⁰

Debido al cambio de metodología y al no encontrar consistencia entre las diferentes cifras sobre el coeficiente de Gini, se decidió recurrir a una fuente secundaria para su análisis.

Según un estudio publicado en el 2011⁶¹ la distribución del ingreso calculada con el coeficiente de concentración de Gini⁶², muestra que la concentración del ingreso aumentó. Según sus cálculos el coeficiente de Gini para 1991 fue de 0.546 mientras para el 2009 fue de 0.578. Este alarmante índice puede tener varias explicaciones entre las que se encuentran el conflicto interno (despojo de propiedades y desplazamiento) y el nuevo modelo económico principalmente.

⁶⁰ Veáse MACHADO, Absalón y colaboradores, Informe de desarrollo humano 2011, Colombia rural razones para la esperanza, PNUD, 2012.

⁶¹ CABALLERO, César, GARCÍA, Maria y VÉLEZ, Sara. Pobreza y desigualdad. Un balance de la información disponible, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-, Policy paper 3, 2011, p. 18.

⁶² Debido al cambio de metodología y al no encontrar consistencia entre las diferentes cifras sobre el coeficiente de Gini, se decidió recurrir a una fuente secundaria para su análisis.

En dicho estudio también se muestra que Colombia para el año 2003 era el sexto país más desigual de Latinoamérica y para el año 2009 pasó a ser el segundo, quedando en evidencia que la política económica y social no ha sido de gran importancia para reducir la desigualdad sino por el contrario la ha aumentado.

5. CONCLUSIONES

Las dinámicas del comercio internacional siguen teniendo profundas asimetrías entre los países de alto ingreso (centro) y los países de bajo ingreso (periferia). Estas asimetrías dejan en clara ventaja a los países del centro e impiden a la periferia alcanzar niveles suficientes de desarrollo económico que permitan dejar a un lado los inaceptables indicadores de pobreza.

La teoría del estructuralismo latinoamericano hace énfasis en el intercambio del centro hacia la periferia de bienes manufacturados con alto valor agregado, pero se quedó corta cuando los productos agrícolas de dichos países se consumen a lo largo y ancho del planeta con precios que no representan los costos de producción debido a los altos subsidios de dichos países.

Colombia mediante la Industrialización por Sustitución de Importaciones logró desarrollar el sector de la industria ligera alcanzando altos niveles de productividad, lo cual no fue suficiente para llegar a una nueva etapa de la sustitución de importaciones de bienes de capital con altos requerimientos tecnológicos y a la exportación de bienes manufacturados al mercado global.

El proceso de apertura económica de los años noventa condujo al aparato productivo colombiano hacia sus ventajas comparativas y el uso intensivo de sus recursos abundantes que son principalmente los productos del sector minero – energético, tal y como lo esperaba la teoría H.O. del comercio internacional. Así mismo se evidenció la premisa de Prebisch, sobre la dificultad de las naciones periféricas como Colombia para exportar manufacturas, debido principalmente al atraso tecnológico y la baja productividad de sus factores de producción.

El proceso de apertura no permitió la diversificación del aparato productivo colombiano sino por el contrario se ha evidenciado una reprimarización de su economía. Esta reprimarización de la economía colombiana deja expuesta a Colombia a los choques de los precios internacionales, por tanto la vulnerabilidad de Colombia puede ser mayor, como ocurrió en el siglo XIX en el cual la economía dependía de los altos precios de las materias primas, aunque en el siglo XIX existe menor grado de concentración de dichas actividades y el Estado tiene una mayor capacidad de afrontar dichas crisis.

La tesis del deterioro de los términos de intercambio durante el periodo de estudio no se cumplió, sino por el contrario han aumentado progresivamente como consecuencia de la parte ascendente del ciclo de los precios de las materias primas debido al extraordinario crecimiento económico del grupo de países denominado BRIC's. Pero Colombia durante el periodo de estudio no fue capaz de crear una estructura económica que generara un factor de crecimiento endógeno que apalancara al país cuando entre la fase descendente del ciclo de los precios de los commodities.

El sector agropecuario es el gran perdedor del neoliberalismo en Colombia, diversos productos como el algodón, la soya, el trigo entre otros no resistieron la competencia desleal de jugadores internacionales que subsidian fuertemente sus productos agropecuarios. El sector agropecuario que es el origen del conflicto armado tiene los peores indicadores tanto de crecimiento como de bienestar social que se expresa en sus intolerables niveles de pobreza extrema y concentración del ingreso. Por tanto el modelo económico imperante no solamente no soluciona el problema agrario sino por el contrario agrava las ya preocupantes cifras del campo colombiano.

También lo es el sector industrial en la medida que no ha logrado niveles de productividad suficientes para competir en los mercados internacionales, ya que el Estado dejó de tener una política industrial que guíe al sector.

El papel más activo del mercado no resolvió los problemas estructurales internos que principalmente son los altos niveles de pobreza y la alta concentración del ingreso, que convierte a Colombia en uno de los países más inequitativos de la región.

De persistir los grandes problemas de inequidad que hoy tiene Colombia, la violencia pública que azota el país continuará, debido a que se seguirá alimentado el narcotráfico que es a su vez el combustible del conflicto armado interno.

Sin una alta intervención del Estado colombiano en la economía es muy difícil que se consiga un aparato productivo diversificado con altos estándares de productividad para una exitosa inserción al mercado internacional, y que además distribuya una forma más equitativa el ingreso, tareas que el libremercado a través de las políticas neoliberales durante estos 20 años no ha podido solucionar.

Para afrontar los retos económicos y sociales del siglo XXI el Estado colombiano debe diseñar una estrategia industrial y agropecuaria de sectores con alta productividad que permitan una mejor inserción al mercado global. El Estado colombiano ha descuidado su papel de la educación, la cultura y la ciencia, lo cual es fundamental en la transformación productiva y social del país. Por tanto es indispensable pensar la política pública de educación (ciencia, desarrollo tecnológico y cultura) y su rol en la sociedad actual.

Así mismo el sistema político colombiano requiere profundos cambios democráticos que den prioridad a las grandes mayorías de ciudadanos que han sido excluidos de las políticas públicas durante la historia republicana del país. Sin

ello no es posible el tránsito hacia una sociedad con mejores indicadores sociales y mejor calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

ANIF. El crédito hipotecario en Colombia: Evaluación del impacto regulatorio pos-crisis. 2011

Bonilla, R. Apertura y reprimarización de la economía colombiana, Un paraíso de corto plazo, Revista Nueva Sociedad edición número 231. 2011

CABALLERO C., GARCÍA M. Y VÉLEZ S. Un balance de la información disponible, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia –FESCOL-, Policy paper 3. 2011

CARRANZA, E. Y MORENO, E. Tamaño y estructura vertical de la cadena de producción industrial colombiana desde 1990, Borradores de economía número 751, Banco de la República, Bogotá. 2011

DA CONCEICAO, M. De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero. Ciudad de México, Fondo de cultura económica. 1979

DANE. MESEP / Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad. 2011

Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica (1990 – 1994)*. Bogota: 1990. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social (1994 – 1998)*. Bogota: 1994. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. *Cambio Para Construir La Paz (1998 – 2002)*. Bogota: 1998. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. *Hacia El Estado Comunitario (2002 – 2006)*. Bogota: 2002. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

Departamento Nacional de Planeación. *Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos (2006 – 2010)*. Bogota: 2006. Recuperado de la página web del Departamento Nacional de Planeación <http://www.dnp.gov.co> en Julio de 2013.

FORERO, D, ROJAS, N. Y STENIER, R. Algunos limitantes al crecimiento económico en Colombia, Bogotá, Fedesarrollo. 2012

Fundación Agenda Colombia. *Hacia una economía sostenible, Conflicto y Posconflicto en Colombia*. Bogotá, Fundación Agenda Colombia. 2003

GARAY L. y colaboradores. *Minería en Colombia, Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá, Contraloría General de la Nación. 2013

HOMMES, R. *Política macroeconómica para una nueva estrategia de desarrollo Discursos 1990 – 1994*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y crédito público. 1994

KALMANOVITZ, S. *El desarrollo tardío del capitalismo*, Bogotá, Editorial Siglo XXI. 1986

KALMANOVITZ, S. *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Bogotá, Norma. 2003

KALMANOVITZ, S. La nueva historia económica de Colombia, Bogotá, Taurus. 2010

LAMPREA, P. Principios Fundamentales en la Constitución de 1991, Bogotá, Ediciones Jurídica Radar. 1994

LÓPEZ, H. Modernidad, tributación y política fiscal en Colombia: 1860 -1990. Bogotá, Dian. 1997

MARTÍNEZ A. y OCAMPO J. Hacia una nueva política industrial para una nueva generación en Colombia. Coalición para la promoción de la industria colombiana. 2011

MACHADO A. Colombia rural razones para la esperanza, Informe de desarrollo humano 2011, Bogotá, PNUD. 2012

MANGABIERA, R. La reinención del libre comercio: La división internacional del trabajo y el método de la economía. Buenos Aires, Fondo de cultura económica. 2011

MONTUSCHI, L y SINGER H. Los problemas del desarrollo en América Latina. Ciudad de México, Fondo de cultura económica. 1992

Nieto, L. Economía y cultura en la historia de Colombia. Bogotá, El Áncora editores. 1983

OCAMPO, J. Colombia y la economía mundial 1830 – 1910. Bogotá, editorial Siglo XXI. 1984

OCAMPO, J. Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva, Revista de la CEPAL, No. 104, pp. 7-35. 2011

OCAMPO, J. Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century. DESA Working Paper No. 110. 2012

PALACIOS, M. y SAFFORD, F. Colombia país fragmentado, sociedad dividida su historia. Bogotá, Norma. 2002

PREBISCH, R. Capitalismo periférico crisis y transformación. Ciudad de México, Fondo de cultura económica. 1981

SAFFORD, F. El problema de los transportes en Colombia en el siglo XIX. Economía colombiana del siglo XIX. Bogotá, Banco de la república y Fondo de cultura Económica. 2010

STIGLITZ, J. Los felices noventa: la semilla de la destrucción, Bogotá, Taurus. 2003

STIGLITZ, J. y CHARLTON, A. Comercio justo para todos, Bogotá, Taurus. 2007

STIGLITZ, J. Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial, Bogotá, Taurus. 2010