

Política económica en Colombia

Gonzalo Alberto Patiño Benavides*
Héctor Alirio Méndez*

Summary

This paper deals with the economic growth phenomenon through different trends and schools of economic thought. It also tries to show how the economic policy of recent configuration in our country has been delimited by the neoclassicist approach in its most modern version. On the other hand, the contradictions of this approach are shown along the daily practice of the economic policy and its collateral effects on economies with low economic growth like ours.

Síntesis

El trabajo aborda el fenómeno del crecimiento económico a través de diferentes corrientes y escuelas del pensamiento económico. Intenta, igualmente, mostrar cómo la política económica de reciente configuración en nuestro país ha estado delimitada por el enfoque neoclásico en su versión más moderna. Muestra, de otra parte, las contradicciones de dicho enfoque en la praxis diaria de la política económica y sus efectos colaterales en economías con bajo crecimiento económico como la nuestra.

1. Introducción

El fin último de toda política económica es el crecimiento, y hacia él deben dirigirse todos los esfuerzos de la sociedad en su conjunto. En este sentido no parece haber existido en el pasado, ni en el presente, discrepancia entre aquellos que formulan los postulados teóricos, ni entre aquellos sobre quienes descansa la responsabilidad última de aplicar los instrumentos de política económica para lograr los objetivos de un mayor bienestar social. Entre los

factores comúnmente citados que en principio permiten alcanzar dichos logros, figuran: la estabilidad macroeconómica, un tipo de cambio competitivo, una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior, un eficiente marco institucional y, en general, un conjunto de políticas que permitan promover el ahorro, la inversión y el desarrollo del "capital humano", a través de la inversión misma en educación y salud pública e infraestructura básica. Sin embargo, el consumo ostensible muestra una sociedad pensada para favorecer, mediante dicho crecimiento, a élites sin escrúpulo, que ven cómo su mayor bienestar económico se desenvuelve en un mundo que hace recordar los planteamientos reformis-

*Escuela de Economía y Administración, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, A.A. 678, COLOMBIA.

tas de la segunda mitad del siglo XIX. Y es que en las postrimerías de este siglo encontramos las mismas razones de desigualdad social que dieron lugar a planteamientos como los del socialismo utópico francés en cabeza de Owen, Fourier y otros humanistas del siglo XIX, herederos del movimiento enciclopedista francés, pero reformistas autóctonos ante la avalancha del capitalismo filibustero. Las causas del fenómeno que pretende abordarse —el crecimiento y la política económica—, y su estudio pormenorizado forman parte del arsenal etimológico de muchas enciclopedias modernas sobre sociología, derecho, economía, ciencia política, antropología, y en fin, del legado de las ciencias sociales.

El presente ensayo intenta abordar el problema del crecimiento económico en dos niveles de análisis. En el primer nivel se hará una breve descripción de las distintas corrientes y escuelas del pensamiento económico que han tratado el tema objeto de estudio. En el segundo se pretende confrontar la dimensión práctica del crecimiento con aquellos aspectos que dan cuenta de una dicotomía del sistema económico, a través de distintas estrategias de política económica.

2. Enfoques teóricos sobre el crecimiento económico

2.1. La Escuela Clásica y Neoclásica

Al intentar hacer algunas reflexiones en torno a los marcos teóricos que sirven como farol para “iluminar” el denso tema del crecimiento económico, no puede ciertamente escapar del análisis el hecho singular que siempre subyace en el trasfondo mismo del análisis: la predominancia de una visión específica sobre el papel que el Estado debe acometer en dicho proceso. En la “moderna” filosofía neoliberal ese papel se reduce a asegurar las reglas de juego que permitan al sector privado y, por ende al mercado, ser el actor protagónico por excelencia, mediante un proceso de inserción al mercado mundial globalizado, en el que el desmonte de políticas sectoriales se materialice a través de la

sustitución de prácticas arancelarias, cuotas y licencias que impidan el “buen” funcionamiento de los precios, la asignación de recursos y factores productivos en el mejor sentido de la argumentación de la escuela neoclásica y sus distintas vertientes. Esa vieja tradición se remonta, en el tiempo, a la primera escuela de pensamiento económico, conocida con el nombre de la Fisiocracia¹. Los planteamientos realizados por sus máximos exponentes expresaban la tonalidad del discurso sociopolítico liberal del siglo XVIII: en él, el Estado se crea con distintos fines específicos: uno de ellos, el de legitimar el poder omnímodo de los derechos individuales, más no para intervenirlos. El equilibrio armónico de la sociedad es el resultado de múltiples fuerzas que pugnan en su propio beneficio, en la maximización de su placer y en la minimización de su displacer. Esta idea guía la concepción del mercado competitivo, donde los vendedores individualmente buscan obtener el precio más alto que les sea posible y los consumidores el precio más bajo, en un regateo conflictivo que da por resultado un precio de equilibrio competitivo. Este planteamiento “corrigió”, en cierta manera, los argumentos expuestos por la corriente mercantilista²; argumentos nacidos al tenor de una época que se había caracterizado porque la función del Estado absolutista³ era la de garantizar las relaciones sociales vigentes o precapitalistas, entrando a prohijar políticamente los procesos de

¹Entre sus principales exponentes pueden mencionarse: Francois Quesnay, el Marqués de Mirabeau, Roberto Jacobo Turgot y Pierre Samuel du Pont de Nemours.

²Entre los principales representantes del mercantilismo se destacan: William Petty, John Locke, David Hume, Richard Cantillon, James Stuart, Charles Davenant, Thomas Mun (1571-1641), Antoine de Montchrétein (1576-1621).

³Así, la época en la que el mercantilismo se impone en Europa (siglos XVI - XVIII), se caracteriza, entre otros aspectos, por revoluciones políticas burguesas, que toman forma a través de la consolidación de los estados y ejércitos nacionales que pugnan entre sí por la apropiación de un espacio territorial geográfico-cultural que les dé identidad propia y legitime su acción coercitiva.

la acumulación primitiva del capital, además de actuar coercitivamente en cuanto a convertir la mano de obra sometida al régimen feudal en oferta de trabajo asalariado, regular la tasa salarial fijando máximos legales, sancionar las organizaciones de trabajadores que aumentasen el poder de contratación y los salarios (Vázquez, 1992)⁴.

Para los mercantilistas el poder dependía de la acumulación del tesoro; riqueza y poder debían constituirse como fines últimos de la política nacional. Esta política debía materializarse, por parte de los estados, en el comercio exterior, donde el exceso de exportaciones sobre importaciones debería ser pagado por el resto de las naciones en forma de metales preciosos. Se desarrollan una serie de actividades en la industria fabril (venta de tejidos, hilados, artículos de piel, zapatos), que se constituyen en embriones de las modernas empresas (Oyarzun de la Iglesia, 1994).

Ya sea por las ventajas comparativas de Francia en la agricultura, o debido al incipiente desarrollo capitalista de este país en aquella época, los fisiócratas consideraron que sólo la agricultura era fuente de un crecimiento económico en forma de excedente social; excedente en forma de renta que reciben los propietarios del suelo. Consideraban como una clase "estéril" a aquel sector social que se ocupaba de las manufacturas. En el pensamiento fisiocrático lo único que tiene tanta importancia como la agricultura es el excedente disponible para inversión, es decir la acumulación de capital por parte de la sociedad.

Para Adam Smith⁵, consecuente con el pensamiento fisiócrata, el progreso en el desarrollo de la productividad del trabajo, y por lo tanto, en el crecimiento económico, fue el resultado de

la división social del mismo, de la cooperación y de la especialización. En Smith, el incentivo fundamental de la actividad económica es el interés individual. Su consecución privada y competitiva es la fuente del máximo bien público. Proclama que ni el oro ni la plata constituye la riqueza de un país. Es el trabajo anual de cada nación la fuente original que proporciona la satisfacción de las necesidades y las comodidades de la vida (Smith, 1937).

David Ricardo, siguiendo a Smith, definió los principales temas de la ciencia económica. Entre los factores que determinan el valor o precio de un producto, cree que el primero es la utilidad: si una mercancía no fuera útil en absoluto, es decir, si no pudiera contribuir a nuestra satisfacción, carecería también de valor de cambio (Ricardo, 1951). Para él no importaba la noción del ingreso inmerecido o de decoro social. La renta de la tierra —distinguiendo correctamente entre renta diferencial y absoluta—, no aumentaba los precios, sino que consistía en un residuo que se acumulaba pasivamente gracias al incremento de la población y al progreso general de la sociedad. El aumento de la renta es siempre efecto de la creciente riqueza del país y de la dificultad de proveer alimentos para su mayor población.

Ricardo define ingreso bruto como el valor, según el mercado, de los bienes finales producidos durante un período particular de tiempo. La diferencia entre este valor de los bienes necesarios para mantener el conjunto de la mano de obra que produce este producto es el llamado ingreso neto de la sociedad. Se trata del concepto sumamente importante de excedente económico que está disponible para el posterior crecimiento del producto. Si no existe no es posible progreso alguno. Sin embargo, según Ricardo, debido a la pobreza de la Naturaleza, el proceso de desarrollo altera las participaciones relativas de los diferentes grupos económicos en una forma tal que la parte de ingreso neto de la cual proviene la acumulación — los beneficios — se reduce con el tiempo hasta un nivel insignificante; en este momento el crecimiento cesa. En resumen, el sis-

⁴Distintos movimientos sociales como el "cartismo" en Europa, se cuentan entre las primeras manifestaciones de los trabajadores en los albores de la revolución industrial.

⁵Los aspectos más importantes de la obra de Smith — "La Riqueza de las Naciones" — tienen que ver con la naturaleza del sistema económico, con la forma en que se fijan los precios y en que se distribuyen los salarios.

tema Ricardiano formula ciertas interrelaciones entre capital, la población y el producto, sobre la base de estas relaciones, traza el curso de la renta de la tierra, los salarios y los beneficios en el tiempo, y, finalmente, concluye con la predicción del advenimiento del estado estacionario (Sraffa, 1951).

En general, los economistas clásicos notaron con facilidad que el bienestar económico, es decir, el progreso de la sociedad, estaba indisolublemente ligado a una estricta remoción de los estándares sociales e institucionales, y que, sin embargo, la iniciativa individual jugaba un papel primordial en el sistema económico: "este orden fue aceptado como la estación terminal de la historia y la discusión sobre el cambio económico y social cesa" (Baran, 1973).

El núcleo principal del análisis en la escuela neoclásica se centra sobre el consumidor y en la utilidad de las mercancías, entre las cuales distribuye el ingreso⁶. La utilidad marginal, es decir, la utilidad que proviene de la última unidad del gasto es la que determina el precio de la mercancía. La nueva teoría de los precios llega a diversos resultados en el análisis del comportamiento de los monopolios, la incidencia de los impuestos, los valores internacionales, tarifas de transporte. Sin embargo, se le ha objetado que al considerar las condiciones de la demanda en las situaciones de oligopolio y de competencia monopolística ha llegado a un alto grado de simplificación a través del análisis de este fenómeno por medio de las curvas de indiferencia. El crecimiento no puede derivarse de la simple maximización de los beneficios por parte de empresarios. La clase de crecimiento que se considera en este enfoque es la lograda por una distribución más eficiente de unos recursos dados. Al considerar que con una oferta dada de factores, y bajo condiciones de competencia perfecta, es posible obtener una renta nacional mayor que en condiciones de compe-

tencia monopolística, simplificaron en extremo aspectos como el de la distribución misma de los recursos. Hubo, sin embargo, una excepción importante a esta práctica general de concentrarse sobre un periodo corto de tiempo. Un precio que ellos estudiaron fue el tipo de interés, precio que liga el presente con el futuro. Su análisis del tipo de interés abrió las puertas al problema de la acumulación del capital, y en este campo los economistas neoclásicos realizaron una contribución de primer orden a la teoría del crecimiento.

La idea de que el crecimiento económico tiene lugar de una forma gradual y sin grandes perturbaciones cíclicas es particularmente evidente en los escritos de Marshall. Este autor considera la economía como orgánica en su naturaleza, y deriva el crecimiento de la biología económica más que de la dinámica económica (Marshall, 1925).

Se excluyeron los rendimientos a escala y se insistió en la utilidad marginal decreciente; recurriendo a un aumento en los seguros, se transportó a la categoría exógena a los gustos (por parte de unidades familiares) y a la tecnología (por las empresas). A fin de garantizar una solución firme del proceso competitivo descrito de ese modo, los autores neoclásicos postularon procesos graduales y continuos en todas partes; prácticamente eliminaron los desequilibrios y la incertidumbre, aislando su modelo de los cambios de las variables exógenas como población, la política gubernamental y el capital (inicialmente).

Esta visión de estática comparativa fue criticada fuertemente por Keynes, quien sugiere que la futura tasa de progreso económico dependería de: la capacidad de controlar el crecimiento de la población, la firme determinación de evitar guerras y discordias civiles, y de la tasa de acumulación resultante de la diferencia entre producción y consumo. Keynes, consideraba al capital ante todo como un mecanismo que puede ser mejorado para que en lugar de obstaculizar ayude al progreso humano; supone que el nivel de producción viene determinado

⁶La escuela neoclásica se remonta en sus orígenes al siglo XIX, alcanzando su máximo apogeo en los tres últimos cuartos de esa época. Entre sus principales representantes se destacan Alfred Marshall, Wilfredo Pareto, León Walras.

por la demanda efectiva (Keynes, 1937).

En un contexto histórico como el de los años treinta, esta idea irrumpe con fuerza inusitada, para desvirtuar los planteamientos del liberalismo económico, y plantear la inaplazable necesidad de un aumento de la demanda pública, para compensar, de esta manera, la insuficiencia de la demanda privada y como modo de suplir el desempleo involuntario, cuyas negativas influencias sobre el proceso inversionista y productivo se sentía con todo su rigor⁷. Si bien Keynes revolucionó la teoría de las fluctuaciones económicas, se limitó solamente al análisis a corto plazo. Keynes supuso como elementos dados y constantes "la destreza y cantidad de mano de obra disponible, la calidad y volumen de equipo y hábitos del consumidor" (Keynes, 1963).

2.2. Los nuevos enfoques sobre el crecimiento

Es difícil establecer con exactitud los límites que separan la vieja y la considerada nueva teoría del crecimiento, pero en cualquier caso el debate poskeynesiano propuesto a través de las consideraciones de Harrod y Domar marcan el reinicio en torno al debate propuesto acerca de los desequilibrios macroeconómicos. El modelo macroeconómico de Domar se puede describir de la siguiente manera:

$$S(t) = \alpha Y(t); \quad (1)$$

$$I(t) = \beta Y'(t); \quad (2)$$

$$S(t) = I(t); \quad (3)$$

definiciones paramétricas: $\alpha > 0$, $\beta > 0$, siendo S , el ahorro; I , las inversiones; e Y , la renta. Y' es naturalmente, dY/dt .

⁷Ya en el siglo XIX el estado alemán había alcanzado una prestigiosa reputación como oferente de servicios públicos. Es en esta época en que se destaca el conde Otto von Bismark (1815-1898) se adoptan leyes de protección social ciudadana, como los seguros en previsión de accidentes, ancianidad, invalidez y otros. Conforme a la tradición prusiana y alemana, el Estado era competente, benéfico y sumamente prestigioso (Galbraith, 1992).

Todas las variables endógenas son funciones del tiempo, por lo que el tiempo entra a convertirse en una de las variables claves del modelo. La primera ecuación establece que el ahorro es una proporción fija de la renta; la segunda, que las inversiones varían en relación con la variación de la renta a través del tiempo. En general, las variables varían continuamente a través del tiempo.

El modelo de Harrod, por su parte, presenta un tipo de relaciones en que el tiempo se considera dividido en periodos. Se dice que tales variaciones son discontinuas o discretas:

$$\beta [Y(t) - Y(t-1)]. \quad (4)$$

Al concepto de derivada con respecto al tiempo de la curva continua corresponde ahora una diferencia, denominada ΔY , donde

$$\Delta Y = Y(t) - Y(t-1). \quad (5)$$

De esta manera en el modelo no hay ningún valor fijo de equilibrio para las variables, ya que si lo hubiera tendría que satisfacerse la condición $\alpha = 0$, condición que se excluye de modelo (Patiño, 1996).

Los supuestos que se asumen en el modelo parten de considerar en primera instancia que se ha logrado un nivel inicial del pleno empleo de la renta; segundo, que no se existe actuación del gobierno ni comercio externo; tercero, que no se registran desfases en el ajuste; cuarto, que las propensiones media y marginales a ahorrar son iguales; quinto, que la propensión a ahorrar y el coeficiente de capital (la relación capital - producto) es constante. No todos estos supuestos son necesarios; algunos se formulan solamente por simplicidad analítica y pueden abandonarse en un análisis más complicado. La renta, la inversión y el ahorro se definen en sentido neto, es decir, deduciendo la depreciación (Domar, 1953).

En general, los principales punto de análisis de Harrod - Domar tienen que ver con que la inversión es el punto central en torno al cual gira el problema del crecimiento, en la medida en que

no solo genera renta, sino que también incrementa la capacidad productiva de la economía; Esto último dependería del comportamiento de la renta, la cual debe aumentar a un tipo de interés compuesto si ha de mantenerse en pleno empleo.

El hilo conductor del análisis neoclásico vuelve a retomarse, sin embargo, hacia fines de los años cincuenta por una serie de autores entre quienes merece la pena destacar a Paul A. Samuelson, Robert Dorfman y Robert M. Solow; este último, además de intentar explicar el crecimiento económico, generó expectativas en torno a la capacidad de predecir las tasas mismas de crecimiento, la contribución de los factores productivos al mismo y la tendencia a la igualación de las relaciones capital /trabajo, definidas, eso sí, en el marco de un modelo competitivo.

En el modelo de Solow se supone que el ahorro es una proporción fija del ingreso y que el capital y el trabajo son altamente sustituibles (Solow, 1987). Una de las principales consecuencias que se derivan de esta formalización sería la baja influencia que el capital tendría sobre el crecimiento económico. El diseño de este nuevo modelo permite determinar, a partir de una función de producción (más adelante formalizada matemáticamente por Cobb - Douglas) agregada con rendimientos constantes de escala, el conjunto de precios que hace sostenible una trayectoria de crecimiento equilibrado y competitivo⁸. La función de producción es del tipo $Y = AF(K, L)$, donde K y L son las cantidades utilizadas de capital y de trabajo, y A es el estado de la tecnología. "La sorprendente conclusión de Solow fue que más del 80% del crecimiento de la producción por hora de trabajo en dicho período fue debido al progreso técnico, es decir, a factores distintos al crecimiento de la utilización del capital por hora de trabajo" (Dornbusch, 1991).

⁸El tratamiento de los rendimientos crecientes se remonta al mismo Marshall, quien expresó el inconveniente que plantea para los modelos de equilibrio la existencia de tales rendimientos.

Las críticas planteadas a la escuela neoclásica no se hicieron esperar, y se centraron, en un principio, en aquellos aspectos que se derivaban de la naturaleza misma del capital en la función de producción, considerándose los como fundamentados en supuestos irreales, y por lo tanto, sin consistencia alguna. Al respecto Joan Robinson dice: "Frente a la tarea de determinar la distribución del producto de la industria entre trabajo y capital, la función de producción neoclásica se ve en dificultades, - incluso en condiciones de mas perfecta calma, ya que no logra distinguir entre capital en el sentido de medios de producción con características técnicas particulares y capital en el sentido de una disponibilidad de recursos financieros" (Robinson, 1988).

Según la lógica de la distribución neoclásica en condiciones de competencia perfecta la productividad marginal del capital (lo mismo que la de la de los demás factores) determina la remuneración de dicho factor. Así, la renta se obtendría a partir de la productividad marginal de la tierra, el salario de la productividad marginal del trabajo y la ganancia de la productividad marginal del capital. De esta manera, los herederos de la escuela austríaca o marginalista hicieron extensivo el principio marginal ricardiano (utilizado exclusivamente para la renta), a toda la industria. Entre las inconsistencias más relevantes merece destacarse aquella que pretende que los bienes de capital se apliquen eficientemente a una multiplicidad de usos productivos, dándose lugar a una amplia gama de combinaciones capital / trabajo. Así, "La noción de unos bienes de capital formados por una sustancia homogénea que conserva su identidad física en el transcurso que va variando no solo resulta absurda sino, además, muy engorrosa" (Robinson, 1978).

Algunos autores señalan cómo las diferencias entre Solow y los autores de la nueva teoría del crecimiento son simples. Solow en 1956 supone retornos constantes a escala en capital y trabajo. En cambio, los autores de la nueva teoría suponen retornos crecientes a escala. Mientras

el supuesto de Solow es consistente con la existencia y eficiencia del equilibrio competitivo, son incompatibles con el crecimiento del ingreso per cápita. A su turno, los supuestos de los autores de la nueva teoría del crecimiento son compatibles con el ingreso per cápita, pero inconsistentes con la existencia y eficiencia del mercado (Sarmiento, 1996).

Las divergencias empíricas y las inconsistencias metodológicas del análisis de Solow, "abrieron las puertas" a nuevos postulados teóricos de corte neowalrasiano. Así, Paul M. Romer establece un nuevo modelo en el que pretende encontrar aquellas condiciones formales, y las técnicas adecuadas, que permitiesen dar cuenta de la disparidad observada a partir de la tradición de los modelos de equilibrio general agregados. En otras palabras, propone un modelo en el que el crecimiento es explicado por la acumulación de conocimiento por parte de empresarios racionales y maximizadores. El modelo se enmarca, por lo tanto, en el contexto de una economía competitiva donde el equilibrio es el resultado de la acción maximizadora de los agentes económicos. De esta manera, un equilibrio es definido como la consistencia entre el nivel agregado de conocimientos K , y el nivel resultante de las decisiones individuales de las N firmas de la economía (Romer, 1986)

Uno de los trabajos empíricos de mayor relevancia está asociado al nombre de Hollis Chenery, quien, conjuntamente con sus asociados del Banco Mundial, incorporó una amplia gama de factores diferentes para dar explicación del crecimiento económico. Esta línea de trabajo extendió los regresores sugeridos por el modelo estándar de Domar, para incluir aspectos relacionados con el capital humano y variables relacionadas con el cambio tecnológico y las características principales de la política económica (Chenery, 1975).

En estas nuevas teorías los vínculos existentes entre políticas, inversión y crecimiento a largo plazo han sido captados en modelos analíticos (Lucas, 1988). Las ideas subyacentes a estos modelos, como economías de escala, inversión

endógena en capital humano, externalidades y bienes públicos, han sido tratadas con anterioridad en la literatura económica, incluso algunos de estos temas durante un largo período fueron tratadas como exclusivos para economías de planificación centralizada (Patiño, 1996).

Los nuevos modelos proporcionan, pues, un marco que puede mejorar nuestro entendimiento de la operación de las políticas que promueven el crecimiento. Dicha literatura señala un número de canales a través de los cuales las políticas públicas pueden afectar el crecimiento. La promoción de la acumulación de capital humano, a través de la educación e inclusive a través de una mejor nutrición, puede mejorar el crecimiento y la inversión en investigación y crecimiento. Es evidente, sin embargo, que la característica principal de estos modelos es la de legitimar una institucionalidad donde impere el mandato del mercado. Así, las nuevas teorías del crecimiento sugieren que existe una relación positiva entre la apertura y el crecimiento del producto. La evaluación empírica existente ha desvirtuado el resultado central de la teoría neoclásica del crecimiento, que explica básicamente que el ritmo de avance del sistema es independiente de la tasa de ahorro y de la inversión. En un mundo donde el ahorro es relativamente insensible a la tasa de interés y corresponde a una proporción fija del ingreso, lo más probable es que la economía funcione la mayor parte del tiempo en condiciones de desequilibrio.

3. Crecimiento y política económica

Los antecedentes más próximos del modelo neoliberal y su aplicación indiscriminada se remontan en sus comienzos a los años ochenta, cuando la crisis generalizada de deuda externa que vivieron con particular intensidad los países de América Latina los puso ante la encrucijada de refinanciar su deuda en condiciones que suponían de hecho la adopción de políticas económicas de estabilización y profundas reformas comerciales, concebidas, eso sí, en

los grandes centros financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, Banca Acreedora Internacional). Es necesario recordar, sin embargo, que el problema de la deuda externa adquirida por los países en vías de desarrollo creció también como resultado de las onerosas condiciones mismas en que los créditos fueron concedidos por la banca privada y multilateral.

Después de la segunda posguerra la financiación del crédito por parte de los países desarrollados hacia la periferia del mundo capitalista se hizo en condiciones relativamente favorables: bajas tasas de interés, periodos de gracia hasta de cinco años, amortización del capital global hasta por periodos de veinte años. Los préstamos otorgados de esta manera deben ser considerados en el marco de la estrategia de expansión global del capital en el ámbito mundial y, por lo tanto, respondían a la necesidad de abrir el mercado a las multinacionales de aquellos países que la otorgaban. De otra parte, la naturaleza de los préstamos se inscribió en la vieja lógica del orden global imperante, es decir, la lógica de la guerra fría. Era necesario crear las condiciones necesarias mínimas que permitiesen que el régimen fordista de acumulación sentase profundas raíces en el tercer mundo. Dicho de otro modo, era necesario crear el ritual ceremonial de la sociedad consumista por excelencia y el esnobismo de las clases privilegiadas.

Cuando las condiciones en el mercado internacional cambiaron y, en particular, cuando los Estados Unidos sintieron el rigor fiscal de sostener la Guerra de Vietnam y los efectos de la crisis petrolera de los setenta, lenta pero progresivamente las condiciones del crédito fueron cambiando: En vez de del FMI y del BM, aparecieron con fuerza inusitada la banca privada y multilateral a "cargar con el peso" de otorgar el crédito a los países en vías de desarrollo ("créditos sindicados"); las tasas de interés obviamente empezaron a subir, desaparecieron los periodos de gracia, y la amortización del capital global disminuyó sustancialmente. Los cambios operados no se hicieron esperar y como resultado la crisis estalló; pero casi inmediata-

mente surgieron las recetas para el enfermo. Estas últimas quedaron contempladas en las propuestas del Plan Baker y el Plan Bradley. La primera propuesta (Seúl - Corea - 1985) no fue "pensada en detalle", y no recibió por lo tanto el aval de los bancos transnacionales. En marzo de 1989 el Plan del Ministro de Finanzas, Bradley, renovó la propuesta de regulación de las crisis de deuda. El nuevo plan demarcó la línea y tipo de política a seguir por parte de los países industrializados y las organizaciones financieras internacionales en materia de concesión de créditos, teniendo en cuenta "las particularidades de cada país". En verdad la novedad del Plan consistió en la creación de garantías a los bancos privados internacionales por parte del FMI y BM. En particular el FMI, anunció que entre el 25-30% no solo serían otorgados por esta institución, sino que podrían ser utilizados por los deudores para reducir parte de la deuda adquirida (a través de la compra de obligaciones de deuda, o a través de un mecanismo que permitiese cambiar vieja deuda por nueva). El plan contempló, además, los siguientes elementos: aumento del interés de la banca privada en la conversión de la deuda, mediante un cambio en la legislación nacional en relación al sistema financiero; adopción de un conjunto de medidas, en los países deudores que permitiesen ampliar la base de acumulación, creando también condiciones para la repatriación de capitales "fugados" de residentes nacionales.

En el fondo de lo que se trataba, obviando las complejidades técnicas inherentes al problema del mecanismo de conversión de la deuda, era de efectuar un cambio radical en la estructura económica de los países deudores, que permitiese reconsiderar no solo la estrategia de desarrollo asociada al modelo de sustitución de importaciones que imperó en América Latina, sino crear una estructura de mercado y un modelo de sociedad más vinculado al mercado mundial.

En términos generales, los "indicadores" que medirían el alcance del nuevo modelo y su capacidad de vincular las economías en desarrollo a la nuevas exigencias del mercado mundial

serían: disciplina fiscal y control del gasto público, apertura al sector externo (reformas comerciales y tributarias), desregulación de la actividad económica en general (liberalización financiera, inversión extranjera directa) y privatizaciones. En lo sucesivo intentaremos dar una breve descripción de algunos de estos "indicadores", y de algunas de sus contradicciones prácticas.

3.1. Disciplina fiscal y control del gasto público.

En el contexto del actual proceso liberalizador de nuestras economías la privatización y la política fiscal son temas que están íntimamente relacionados. En este sentido, la privatización es vista usualmente como un instrumento clave del ajuste fiscal. Esto es así porque, primero, es difícil reducir o eliminar el déficit de las empresas estatales sin transferirlas al sector privado; segundo, porque las recetas de privatización hacen especial énfasis en el manejo del déficit público sin recurrir a la emisión de nueva moneda o circulante. Ejemplos de aplicación de dichas recetas las encontramos con facilidad en la Chile de Pinochet, la Inglaterra de Margaret Thatcher, o en la Europa del Este. En cualquier caso, en América Latina se han privatizado activos por un valor cercano a los US\$75.000 millones, previendo que las enajenaciones más grandes ocurrirán en los próximos años, en sectores como el de las telecomunicaciones y la energía eléctrica (Turbay, 1996)

Esta exigencia en el manejo de los asuntos públicos puede entenderse tan solo en el marco de una crítica más profunda que se hizo al modelo de sustitución de importaciones. Este modelo que se adelantó prácticamente en toda América Latina a partir de los años cincuenta pretendió, como es sabido, superar la insuficiencia dinámica del desarrollo propia de nuestros países, que, por décadas, se especializaron en la producción de bienes primarios. En este contexto se entendía como necesaria la efectiva protección de las débiles industrias nacionales y la

sustitución de importaciones por producción de bienes manufacturados. Entre los aspectos más relevantes que justificaban dicha propuesta estaban los desfavorables términos de intercambio (precios relativos) a los que eran sometidos nuestros productos. Esto último era el resultado de un complejo proceso: la razón de esta diferencia de tanta importancia radica en la diversificación continua que las innovaciones tecnológicas traen en los bienes y servicios. Conforme aumenta el ingreso global, debido a la creciente productividad, la demanda se desplaza principalmente hacia nuevas formas de bienes y servicios, antes que a los que ya venían produciéndose. Esta diversificación se da en los bienes manufacturados y no en los alimentos y otros bienes primarios, donde el cambio y la diversificación son muy limitados (Prebisch, 1993).

La crítica neoliberal al modelo cepalino se ha centrado básicamente en que dicha propuesta ha derivado en una excesiva intervención del Estado en nuestras economías, distorsionando, supuestamente, la efectiva asignación de recursos y factores productivos. Este último aspecto bien puede dejarse al libre albedrío de las fuerzas del mercado. De otra parte, la crítica recalca el hecho de la ineficiencia del Estado en la gestión y administración de las empresas públicas, principales entes burocráticos que en mayor medida son considerados culpables del derroche de los dineros otorgados mediante deuda externa a estos países.

En conjunto, estos fenómenos se han acompañado de una corrupción sin precedentes en el sector público y de un marcado sesgo anti-exportador de nuestras economías, que explican la existencia de un sector monopolico estatal a todas luces ineficiente. Todo lo anterior justifica – para los detractores del modelo de sustitución de importaciones –, una menor intervención del Estado y, por supuesto, una menor asignación del gasto social (salud, educación y vivienda), que es en definitiva lo que ha venido ocurriendo. Esta tarea debe ser encargada en las manos de la pujante empresa privada latinoamericana, el gran timonel de nuestros días. De esta forma

se lograron revivir las viejas tesis de las teorías clásicas del capitalismo manchesteriano, en el que el Estado cumple las funciones de gendarme del orden público, eliminando las políticas sociales de gasto y dejando en manos del mercado, es decir de los agentes privados, las funciones que por simple lógica común son competencia del estado (inversión en infraestructura social y física).

Lo paradójico de esta situación radica en que, precisamente, la disminución de la intervención del Estado no es propiamente una constante que explique el mayor crecimiento económico de los países altamente industrializados. Antes que una disminución de los egresos del Estado (nivel central), lo que se observa es una recomposición: los gastos sociales han reducido su participación en el gasto total. En líneas generales, la consolidación del capitalismo ha requerido fuertes dosis de intervención estatal. Según estadísticas de la OECD, a mediados de los años ochenta el gasto público como porcentaje del PIB era de 40,8% en Japón, 41,7% en Estados Unidos, 57% en Alemania, 58,8% en Francia, 76% en Suecia. El promedio latinoamericano oscilaba alrededor del 21%. Ello significa que nuestros estados son relativamente pequeños. Si el Estado ha sido una palanca del desarrollo en los países del norte, ¿por qué no puede serlo también en América Latina? (González, 1993).

De otra parte, en el estudio realizado por Planeación Nacional sobre el impacto público total sobre el valor agregado y sobre la productividad industrial durante el período 1965-1990 (Sanchez, 1994) se llega a la conclusión de que el capital público, y fundamentalmente la llamada infraestructura de núcleo (carreteras, redes de energía, teléfonos, etc.), tienen un impacto positivo sobre la productividad, la tasa de inversión y, por consiguiente, sobre el crecimiento económico. Estos resultados están en concordancia con otros estudios realizados para otros países (Aschauer, 1989).

Por ello es importante destacar la importancia de la inversión en infraestructura como ingrediente importante y necesario para obtener

tasas de crecimiento más altas y sostenidas. En Colombia existe un consenso, alimentado por los resultados de algunos modelos, de que el impulso al crecimiento requiere un gran esfuerzo en la modernización de su infraestructura. De acuerdo con el análisis de Uribe, para países con niveles de ingreso medio similares a Colombia la inversión en infraestructura física es el factor que más contribuye al crecimiento

Los dos últimos gobiernos han impulsado a la economía a crear tasas e crecimiento superiores al 5%. Para lograr tales metas el país se ha enmarcado en la inversión en infraestructura, principalmente en la producción de petróleo, generación eléctrica, transporte (carreteras y telecomunicaciones). La inversión en ciencia y tecnología ha estado siempre dirigida al fortalecimiento de la capacidad tecnológica y a la innovación y competitividad⁹. Tales planes de desarrollo requieren mantener los equilibrios macroeconómicos. Para ello se trabaja básicamente en los siguientes aspectos: manejo adecuado de los ingresos externos, defensa de la tasa de cambio real, equilibrio en las finanzas públicas, aumento del ahorro privado y reducción de la tasa de inflación.

3.2. La apertura del sector externo y las reformas tributarias

La década de los noventa se ha caracterizado por un balance superavitario sin precedente en la cuenta corriente y en la balanza comercial. Este fenómeno, que tuvo su máxima expresión en 1991 con un superávit corriente y comercial equivalente al 32% y 39,4% de las exportaciones, se explica por la siguiente conjunción de factores: a) dinamismo de las exportaciones menores; b) estancamiento de las

⁹Mediante el documento CONPES 2739 de noviembre 2 de 1994 fue aprobada la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyo objetivo general es integrar la ciencia y la tecnología a los diversos sectores de la vida nacional, buscando mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población colombiana e incrementar la competitividad del sector productivo en el contexto de una política de internacionalización de la economía, y garantizar la sostenibilidad del desarrollo del país.

importaciones; c) entrada masiva de capitales foráneos. En 1992 y 1993 disminuyó significativamente la fuerza de estas tendencias, toda vez que se moderó el desarrollo exportador y crecieron fuertemente las compras externas. Unido a los efectos de la revaluación y de la caída de los precios internacionales de bienes exportados, el cambio en la dinámica importadora se debió principalmente a la liberación de importaciones que se hizo efectiva en septiembre de 1991, y en forma mucho más radical y abrupta de lo que se tenía previsto inicialmente. Esto, sumado al menor ritmo de devaluación, redujo significativamente la tasa de crecimiento, aumentado la demanda de importaciones. En los últimos años se ha presentado un deterioro de la balanza de pagos por la continua revaluación, la disminución de exportaciones y el incremento de importaciones, aunque en el último año el crecimiento en las importaciones ha venido disminuyendo.

Si bien las perspectivas de corto plazo y mediano plazo de la balanza comercial y corrientes son inciertas, el que los ingresos por concepto de ventas de hidrocarburos no se vean compensados por un deterioro de las demás importaciones y por mayores compras externas dependerá en buena medida de la evolución del tipo de cambio y del manejo macroeconómico que se haga durante el período de bonanza petrolera. En términos generales la reforma comercial diseñada en el marco de los últimos dos planes de gobierno, aunque con matices diferentes, apuntan hacia una secular participación del mercado en la efectiva asignación de recursos y factores, y en el manejo de una tasa real de cambio que debe reflejar una estructura de precios similar a las del mercado internacional; solo en estas condiciones puede esperarse en principio aumentos en la competitividad y en la eficiencia.

Del análisis anterior se desprende, obviamente, una visión de Estado que hemos venido resaltando en este trabajo y que ha influido en la formación de las políticas, y de la cual su más clara manifestación es el desmonte de

las políticas sectoriales. Puesto que la crítica neoliberal enfatiza en la existencia de un mercado bajamente competitivo, obviamente la respuesta deber orientarse a disminuir los grados de intervención efectiva, y, en particular, a la disminución sustancial de los gravámenes arancelarios. Esto también ha ocurrido prácticamente en todos los países del área. Así, en Argentina la reforma comercial implica que el arancel promedio a la importación se redujera de 45% en 1988 (con un arancel máximo de 85%) a 10% en 1993 (arancel máximo 20%), reduciéndose o eliminándose paralelamente un sinnúmero de restricciones no arancelarias, al igual que la totalidad de los impuestos sobre las exportaciones. Con igual suerte corrieron con los procesos de desgravación arancelaria en el resto de los países, y casi que simultáneamente se adelantaron reformas tributarias tendientes a subsanar el falante que por concepto de divisas había generado la reducción de aranceles. Como es lógico suponer, estas reformas elevaron la tasa impositiva, recayendo sobre los consumidores locales, definiéndose de esta manera el marcado corte regresivo de los nuevos impuestos

Las reformas comerciales adelantadas en el sector externo de nuestras economías han propiciado la firma de múltiples convenios bilaterales y multilaterales, que han terminado en la firma de acuerdos regionales de gran envergadura (el G-3, el TLC, Mercosur y otros). Sin embargo, el alcance de los mismos y por lo tanto el balance que ellos pueden arrojar a la fecha está todavía por discutirse. Las ventajas potenciales derivadas de los acuerdos pactados se ven limitadas por la naturaleza misma de los acuerdos. La existencia de múltiples cláusulas en las que ciertos sectores se someten a una desgravación arancelaria lenta, por razones obvias, desdican del mandato neoliberal sobre el libre cambio y la no-intervención. Como si fuera poco, la existencia de acuerdos en diferentes regiones del globo pone a la comunidad económica internacional a acogerse a una nueva dinámica de intervención del Estado, en la medida en que surgen aranceles externos comunes para los países miembros

que protegen sus economías de terceros países no miembros. En este sentido apunta también otra serie de modificaciones legales inherentes a las políticas de migración, que dicho sea de paso atentan contra la supuesta libre movilidad de los factores y, en particular, contra el derecho de minorías étnicas nacionales ubicadas en aquellos países.

De otra parte, es bien conocida la existencia de una política agropecuaria común en el seno de la Unión Europea, que en forma sistemática y cruel ha venido cerrando el camino a productos de exportación de nuestros países (banano para el caso colombiano), claves a al hora de definir el estado de la balanza comercial. Esta paradoja, que no es nueva por cierto, explica también, en parte, el aumento en los déficits de la balanza comercial y de pagos por las cuales atravesamos. La apertura de nuestras economías en el contexto de las reformas comerciales de reciente configuración plantea, además, el serio problema de la reciprocidad en las relaciones comerciales internacionales. Entre los más serios limitantes al comercio internacional de alimentos procedentes de los países de América Latina está el impacto económico de las restricciones cuarentenarias de las cuales somos objeto. El problema mismo de los impuestos pierde relevancia cuando hablamos de productos que vamos a exportar y que tienen que estar libres de pesticidas, de metales pesados, que no vienen con nematodo, ni con moscas en las frutas, libres de aftosa, que en conjunto plantean serios problemas de orden sanitario. En muchos casos nuestros países se ven limitados a la asesoría de organismos internacionales de cooperación en agricultura y salud, ante nuestra carencia de tecnología para tal efecto, y lo que es peor, sometidos en ocasiones a interpretaciones caprichosas por estas entidades.

En general, algunos autores siguen considerando que el crecimiento económico per cápita sigue representando un indicador fidedigno de más y mejores bienes y servicios expresados en mejoras educacionales, de salud, etc., aunque critican la función de producción neoclásica

(García, 1992).

Para Sapelli el problema se sitúa desde la óptica de la intervención del estado en los procesos económicos. Así, una primera línea de razonamiento sería que la intervención del estado disminuye el crecimiento en la medida en que su primer objetivo sea la de mejorar la distribución del ingreso, asegurando además que: el problema de los países subdesarrollados no consiste en poseer, en la mayoría de los casos un sector público grande, según los estándares de los países desarrollados, sino más bien que éste concentra una gran cantidad de poder (Sapelli, 1996); las conclusiones que se derivan de dicho análisis parecen obvias: se hace necesario replantear el marco institucional a través del cual el Estado opera y que ha inducido hacia una redirección del esfuerzo empresarial hacia actividades menos productivas (*rent seeking*), que no solo ha disminuido el esfuerzo empresarial, sino que ha disminuido las tasas de inversión. Para Armando Montenegro, —a partir de una función de producción tipo Cobb–Douglas— se justifica una mayor participación del capital privado, cuya influencia marginal es mayor que la que aporta el capital público. Así, en los distintos subperiodos los resultados muestran que el crecimiento de la mano de obra explica cerca del 33% crecimiento; el aumento del capital privado entre 33 y 35%; el del capital público cerca del 3% y la expansión de la educación alrededor de 25% de la mayor producción (Montenegro, 1995).

De otra parte, en la visión keynesiana, el déficit fiscal constituye un mecanismo por excelencia estabilizador de los beneficios y, a través de su efecto sobre estos, puede contribuir a estabilizar la inversión y la demanda agregada. Contrario a la visión neoliberal que propugna por un mayor control y reducción del déficit fiscal, creando mecanismos de control global del gasto público (como la ley 38 de 1989) y aplicando reducción del gasto público tanto en funcionamiento como inversión.

Para alcanzar las metas globales propuestas, el Estado debe actuar simultáneamente con sus

políticas sobre los problemas estructurales y coyunturales. La interpretación sobre el proceso de expansión económica puede explicarse de diversas maneras. Dependiendo de la explicación que se escoja, es decir, del marco teórico referido, se llegará a conclusiones muy diferentes sobre qué políticas debe adoptar el gobierno para acelerar y mantener estable el crecimiento.

Bibliografía

- [1] ASCHAUER, D. Is public expenditure productive?, en *Journal of Monetary Economics*, No 2., March .1989, p. 223
- [2] BARAN, PAUL. La economía política del crecimiento. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p51.
- [3] CHENERY HOLLIS B. Patterns of development, 1959-1970, Oxford University Press, Londres, 1975.
- [4] DOMAR, E. Depreciation Replacement and growth, *Economic Journal*, LXIII, Marzo 1953, p. 1-32.
- [5] DORNBUSCH, RUDIGER Y FISCHER, STANLEY. (1991) *Macroeconomía*. Madrid: McGraw-Hill, p. 825-835.
- [6] GALBRAITH, KENNETH. Historia de la economía. Barcelona, Editorial Ariel, S. A., 1992.
- [7] GARCÍA, ALVARO. Evolución y análisis del crecimiento económico colombiano, en: Cambios estructurales y crecimiento: veinte años de experiencia colombiana. Bogotá, Tercer Mundo Editores - Uniandes,; 1992, p. 223-238
- [8] GONZALES, JORGE. Contradicciones del neoliberalismo. en: Posso, Camilo González. El fin del neoliberalismo: el neoestructuralismo. Y modelos alternativos para el desarrollo social y económico. Santafé de Bogotá, Indepaz, 1993, p 85-100.
- [9] KEYNES J.M. Eassy persuasion, *Eugenics Review*, Abril 1937, p 373.
- [10] KEYNES, J.M. The general theory of employment interest and money. Harcourt, Brance and -Co.NY, 1963.,p 24-28.
- [11] LUCAS, R. On the Mechanics Of Economics Development, *Journal of Monetary Economics*, Julio de 1988.
- [12] MARSHALL, ALFRED. Priciples of economics. Macmillan and Co., Londres, 1925, p. 317.
- [13] MONTENEGRO, ARMANDO. El crecimiento económico colombiano, en: Crecimiento económico. Teoría, instituciones y experiencia internacional. Bogotá, Banco Mundial - Banco de la República, 1995, p .16 - 42.
- [14] OYARZUN DE LA IGLESIA. (1994) Los Modelos de Comercio Internacional: un Resumen Histórico. en : Gonzales, Sara. (1994) Organización Económica Internacional, Madrid. McGraw-Hill. pp.11-13
- [15] PATIÑO, GONZALO. Líneas fundamentales del debate contemporáneo en teoría económica, Taller editorial de la Universidad del Cauca, 1996, p. 16
- [16] ——— Cambios políticos y económicos en Europa del Este, Taller editorial de la Universidad del Cauca, 1996, p.25.
- [17] PREBISCH, RAÚL. Transformación y Desarrollo. La Gran Tarea de la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 3-26.
- [18] PREBISCH, RAUL. "Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periferico", en : Revista de la Cepal, Abril de 1986, p. 194-204.
- [19] RICARDO, DAVID. On the priciples of political economy and taxation. Cambriedge University Press. 1951. Vol I, pag 6.
- [20] ROBINSON, J. La Función de Producción y La teoría del Capital, en *Ensayos Críticos*, Barcelona. Orbis,S.A, 1988, p. 100.
- [21] ROBINSON, J. Teoría Pre-Keynesiana después de Keynes, en *Contribuciones a la Teoría Económica Moderna*. México, Siglo XXI, 1978, p. 128.
- [22] ROMER, P. Increasing returns and long - run growth, *Journal of Political Economy* , 1986, p.12-37.
- [23] SÁNCHEZ T. FABIO. El papel del capital público en la producción, la inversión y el crecimiento económico en Colombia. TM Editores. Santafé de Bogotá, 1994, p. 75-90.

- [24] SAPELLI, CLAUDIO. Tamaño del Estado, instituciones y crecimiento económico. San Francisco, CINDE, 1992, p.12-94.
- [25] SARMIENTO P. EDUARDO. Apertura y Crecimiento. Ed. TM, Bogotá, Julio 1996, p. 75-101.
- [26] SMITH, ADAM, La riqueza de las naciones. Tomo I . Cap 1. The Modern Library, Random House, New York 1937.
- [27] SOLOW, RGROWTH Theory, New York. Oxford. . (1987)
- [28] SRAFFA, P. The works and correspondence of David Ricardo, Cambridge, University Press, Cambridge, 1951,
- [29] TURBAY, DAVID. La privatización del servicio público y la soledad del Estado. Revista Informe Financiero, Contraloría general de la República, septiembre de 1996, p. 11.
- [30] URIBE. J. Infraestructura física, clubs de convergencia y crecimiento económico; algunas evidencias empíricas, en Coyuntura Económica, Volumen XXIII , No 1 , Abril, 1993.
- [31] VELASQUEZ, BENITEZ EDGAR. La economía clásica. Cali, Prensa colombiana, 1992. p.17