

OBSERVACIONES ACERCA DEL MODELO COLOMBIANO DE DESARROLLO 1958-1980

Conferencia pronunciada por Rodrigo Botero Montoya en la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, en Santiago de Chile.

Ante todo, quiero expresar mis sentimientos de gratitud al doctor Alejandro Foxley y a los demás investigadores de CIEPLAN por esta gentil invitación. Además de los vínculos tradicionales de afecto y afinidad que unen a colombianos y chilenos, existen en mi caso particular motivos para atribuir a la relación con CIEPLAN un significado especial.

En la medida en que se diversifica la economía latinoamericana y se van haciendo más complejas nuestras sociedades, adquiere importancia fundamental para cada uno de nuestros países el fortalecimiento de capacidad técnica propia para analizar la problemática nacional, evaluar las tendencias económicas y sociales y formular opciones de desarrollo con lucidez y rigor científico.

La creación y consolidación de centros de investigación independientes se convierte, en esas circunstancias, en una parte vital de la estrategia de desarrollo. Ellos permiten aglutinar profesionales altamente capacitados de distintas especializaciones, que constituyen uno de los recursos más escasos. Le ayudan a la sociedad a asimilar y sistematizar información dispersa y desordenada y a interpretar y comprender sus implicaciones. Elevan el nivel de la discusión colectiva respecto a temas vitales para el bienestar de la comunidad. En síntesis, estos centros de excelencia son los pilares de la infraestructura intelectual y técnica de una nación.

Durante cinco años he tenido el privilegio de formar parte del Consejo Internacional de CIEPLAN y de sentirme plenamente identificado con las actividades de la institución. Aunque ello seguramente es obvio para quienes han seguido de cerca sus labores, quiero señalar que por su seriedad institucional, por el nivel académico de sus publicaciones y las calidades tanto intelectuales como humanas de sus investigadores, CIEPLAN, se ha convertido en motivo de orgullo de las ciencias sociales en la región y en patrimonio invaluable de la inteligencia latinoamericana.

El año pasado llegó a la mayoría de edad un experimento político-económico-social en Colombia que ha coincidido con una etapa de cambios profundos en la vida del país. Los aspectos políticos, jurídicos e institucionales de ese experimento han sido descritos y analizados ampliamente. El centro para las relaciones interamericanas de Nueva York acaba de publicar una recopilación bastante completa sobre las implicaciones del gobierno de coalición en las dos décadas anteriores. (*Politics of compromise, coalition government in Colombia*, editado por Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaun, Transaction Books New Brunswick, New Jersey).

A continuación se hace un intento por describir algunos aspectos de la evolución económica y social en ese período y de relacionarlos con el marco general establecido por el acuerdo político subyacente.

El comportamiento de la economía ha sido resumido de la siguiente manera por el Banco Mundial:

"La economía colombiana ha progresado considerablemente durante el último cuarto de siglo. A partir de una base fundamentalmente rural y agrícola a principio de los años cincuenta, la economía ha evolucionado hacia una orientación urbana, industrial y de servicios más integrada. La participación de la agricultura en el PIB. disminuyó del 40% al 26% durante este período, mientras las de industria y servicios aumentaron del 18% al 23% y del 33% al 44%, respectivamente. La base productiva de la economía se ha ensanchado apreciablemente y la producción tanto en el sector industrial como el agropecuario se ha diversificado. Las exportaciones distintas del café han aumentado rápidamente reduciendo así la dependencia sobre un solo producto de exportación. Aunque las importaciones de bienes de consumo no-esenciales han disminuido, el sector industrial todavía depende de la importación de bienes intermedios y de capital. Estos desarrollos han estado acompañados de una rápida urbanización que ha creado problemas sociales y económicos en las ciudades, particularmente para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que han tenido un mayor crecimiento.

La tasa de crecimiento de la población ha declinado dramáticamente a partir de la mitad de la década de los años sesenta, en gran parte por causa de la mayor urbanización y modernización de la economía. . . . En gran parte los avances hechos durante este período fueron el resultado de esfuerzos gubernamentales para estimular los sectores productivos de la economía, particularmente la industria, y para promover el establecimiento de una base institucional adecuada en la economía. Banco Mundial, "Economic position and prospects of Colombia" junio 1º., 1979.

La evolución del crecimiento del producto por habitante puede observarse en las siguientes cifras:

Periodo	Tasa real de crecimiento del PIB	Tasa de crecimiento de la población	Tasa real de crecimiento del PIB per-cápita
1955-60.....	4.0	3.2	0.8
1960-65.....	4.6	3.1	1.5
1965-70.....	5.9	2.8	3.0
1970-75.....	6.1	2.7	3.3
1975-78.....	5.8	2.2	3.5

El efecto combinado de la aceleración en el crecimiento de la economía y la caída en la tasa de crecimiento de la población condujo a que en el periodo 1975-1978 el incremento en el producto por habitante fuera más de cuatro veces superior al que existía en el periodo 1955-1960.

En términos generales el desempeño de la economía colombiana en estos años se compara favorablemente con el del conjunto de los países en vía de desarrollo. La que en 1960 era una economía predominantemente agropecuaria, para 1979 estaba clasificada por el Banco Mundial entre las dieciséis economías semi-industrializadas en el mundo. De haber sido uno de los países más pobres y atrasados de América Latina hace veinte años, Colombia ha logrado alcanzar una posición económica que está dentro del promedio regional.

A mediados de la década de los sesenta Colombia encontró que el esquema de sustitución de importaciones basado exclusivamente sobre el mercado interno estaba creando problemas de balanza de pagos y desequilibrios en la estructura industrial del país. Con el fin de corregir esa situación se modificó el sistema cambiario para permitir ajustes pequeños pero frecuentes en la tasa de cambio. Se puso en marcha un programa ambicioso de promoción de exportaciones y se inició una reducción gradual y cuidadosa de las restricciones administrativas y arancelarias a las importaciones. Pocos años después había desaparecido el déficit en la balanza cambiaria. En la actualidad, el sector externo es uno de los elementos más dinámicos de la economía colombiana. El país está entre los cuatro principales exportadores de manufacturas de América Latina. Sus reservas internacionales en el segundo semestre de este año habrán alcanzado la suma de cinco mil millones de dólares que equivale a unos diez meses de importaciones. Su nivel de endeudamiento externo es el más bajo de los siete países latinoamericanos grandes. El servicio de la deuda externa requiere menos del 10% de los ingresos corrientes del país.

Si en la década de los sesenta el objetivo prioritario fue el de eliminar la restricción impuesta por la escasez de divisas, en la década pasada la política económica se orientó preferencialmente hacia la generación de empleo, el incremento del ahorro interno y una más equitativa distribución del ingreso.

A raíz de la crisis cambiaria de 1966 y la subsiguiente modificación de la legislación cambiaria, se ha ido afianzando en el pensamiento económico nacional el concepto del gradualismo en los procesos de ajuste. La discrepancia en ese entonces entre el Fondo Monetario Internacional y las autoridades colombianas, tuvo su origen en la forma de hacer el ajuste más que en la necesidad del mismo. Dentro de la doctrina de la época de tasas de cambio fijas el Fondo recomendaba una devaluación masiva con el argumento de que era necesario someter a la economía a un tratamiento de choque, razonamiento que fue rechazado por el gobierno.

Esa experiencia, y el éxito obtenido con el sistema de cambio flexible tuvo una influencia decisiva para una generación de técnicos nacionales quienes consciente o inconscientemente adoptaron como Leitmotiv la frase: "A la economía colombiana no se le dan tratamientos de choque".

La reticencia a efectuar virajes bruscos puede ser considerado por algunos como una restricción indeseable al manejo macroeconómico originada en factores distintos a los estrictamente técnicos. Pero la otra lección aprendida sobre la marcha, es que si la política económica ha de tener continuidad y legitimidad, ella debe responder inequívocamente a las aspiraciones sociales de la comunidad expresadas a través del sistema político. Así las consideraciones sociales impongan ciertos parámetros a la política económica, ellas son eminentemente respetables y deben ser tomadas en cuenta.

Es más fácil describir los resultados producidos por la política económica que clasificar a esta dentro de las distintas escuelas o capillas que han estado de moda en América Latina en distintas épocas. La política económica que ha ido logrando cierto grado de consenso intelectual en el país, es una mezcla ecléctica de economía de mercado y de intervencionismo estatal en la cual coexisten elementos de sustitución de importaciones con elementos de promoción de exportaciones, proteccionismo y competencia internacional, el estímulo a un vigoroso sector empresarial privado y la acción deliberada del Estado como gestor y promotor industrial en determinados campos, relativa libertad financiera interna y control de cambios, estímulos a la inversión privada extranjera y límites estrictos a su comportamiento, un manejo monetario y fiscal prudente con esfuerzos deliberados por modificar la estructura productiva del país. Explicablemente, ninguna de las escuelas que se disputan la propiedad de la ortodoxia doctrinal en el continente está dispuesta a darle su bendición. Estructuralistas convencidos, monetaristas a ultranza, planificadores centrales y representantes de las multinacionales pueden encontrar en el diseño de esta política, o en aspectos de su aplicación, elementos que se apartan de sus respectivas preferencias.

Su única virtud es la de reflejar bastante fielmente eso que los franceses llaman "le genie des peuples", y de haberle permitido al país adaptarse a circunstancias inesperadas, tanto domésticas como de origen externo.

¿Cómo se ha traducido el crecimiento económico de las últimas décadas en el bienestar social de la población? Son bien conocidas las críticas al solo indicador de PIB por habitante en ausencia de políticas coherentes y eficaces para lograr una adecuada distribución de los beneficios del crecimiento.

Para responder a ese interrogante y encontrar un indicador de bienestar que permita hacer comparaciones internacionales e intertemporales, el Overseas Development Council ha diseñado un índice de calidad física de la vida.

El índice hace caso omiso de valores monetarios. Está formado por tres elementos: nivel de alfabetismo, tasa de mortalidad infantil y expectativa de vida a los doce meses de edad. (La metodología para su elaboración está descrita en "Measuring the condition of the world's poor. The physical quality of life index". Morris David Morris, Pergamon Press 1979). Además de su relativa sencillez el índice tiene las ventajas adicionales de que mide resultados más que esfuerzos, y de que sus componentes son bastante sensibles a los efectos distributivos. A diferencia de lo que sucede con el PIB per cápita, para que mejore el nivel de alfabetismo o de longevidad es necesario que ello ocurra en toda la población y no solamente en el sector de altos ingresos. El índice va de 0 para la peor situación concebible a 100 para la óptima posible. La evolución histórica del índice para Colombia, ha sido la siguiente: 1950, 47, 1960, 66 y 1970, 71. (Morris David Morris Op. Cit. página 75). En la actualidad el índice es del orden de 80. Adicionalmente, el mismo autor ha desarrollado un concepto dinámico, llamado la tasa de reducción de la disparidad. (TRD) que sirve para medir la velocidad con la cual un país está cerrando la brecha entre su respectivo nivel de bienestar social y el nivel óptimo.

Para el período 1950-1970 la tasa anual promedio de reducción de la disparidad fue de 3.1% a pesar de que el PIB por habitante solo estaba creciendo a 1.6% en promedio anual para el mismo período. Expresado de otra manera, el nivel de bienestar social (medido por el índice de calidad física de la vida) se incrementó a un ritmo bastante superior al del crecimiento del producto por habitante. Durante el mismo período Brasil y México, países cuyo ICFV en 1970 era similar al de Colombia, lograron tasas de crecimiento económico per cápita superiores (2.7% y 3.1% respectivamente) pero tasas de reducción de la disparidad inferiores (1.6% y 1.3% respectivamente).

Para el período 1970-1980 Colombia logró elevar tanto la tasa de crecimiento económico por habitante (a 3.4% anual promedio) como la tasa de reducción de disparidad (a 4% anual promedio). De mantenerse esta tendencia, el país podría alcanzar a principios de la próxima década un índice de calidad física de la vida de 90, nivel que refleja una distribución de beneficios sociales bastante satisfactoria.

En síntesis el índice de calidad física de la vida para Colombia refleja una situación que dista de ser óptima, sin ser la más desfavorable de América Latina. Al tomar un período de tiempo largo se observa un comportamiento dinámico en la tasa de reducción de la disparidad, particularmente en la década de los años setenta. Sin tratar de establecer necesariamente un efecto de causalidad, esa aceleración coincide con un crecimiento notable en la proporción del gasto público dedicado al sector social. Este crecimiento se ha originado en una demanda de la comunidad y puede considerarse como una exigencia política del sistema que se ha podido financiar gracias a la expansión de la base económica.

Dos aspectos de la evolución social colombiana que merecen destacarse son la disminución de la tasa de natalidad y el mejoramiento de la condición de la mujer.

La tasa bruta de natalidad, que en 1959 era del orden de 47 nacimientos por cada mil habitantes, en 1978 había descendido a 27 por mil. En el sector urbano la caída ha sido aún mayor. En las ciudades mayores se ha llegado a tasas de natalidad inferiores a 20 por mil. Este descenso en la natalidad es considerado como uno de los más acentuados en el mundo. Tiene interés desde el punto de vista del bienestar, puesto que la literatura sobre el comportamiento demográfico señala que reducciones fuertes en la fecundidad requieren mejoras significativas en el nivel de bienestar de la gran masa de la población.

Paralelamente con este fenómeno, la mujer colombiana ha ingresado masivamente al sistema educativo y a la fuerza laboral. El índice de participación femenina en la fuerza de trabajo es de 30%, nivel bastante superior al promedio regional. Como respuesta a las nuevas necesidades ocasionadas por este cambio, se ha puesto en ejecución desde hace cinco años un programa gubernamental ampliamente financiado, de guarderías infantiles para la población en edad pre-escolar. Este programa ha beneficiado principalmente a las mujeres trabajadoras de bajos ingresos y está teniendo efectos positivos adicionales sobre la salud y la nutrición de la población infantil.

Así quisiera eludirla, va implícita en la descripción de lo ocurrido en las dos últimas décadas la pregunta de qué puede esperarse en el futuro próximo. ¿Es previsible que se mantenga en la década de los ochenta o de los noventa este difícil equilibrio? ¿Tendrá suficiente flexibilidad el sistema institucional para adaptarse a las nuevas condiciones económicas y sociales?

Estos son los interrogantes que se plantean quienes desde afuera tratan de entender la manera colombiana de hacer las cosas y quienes desde adentro se preocupan sistemáticamente por el futuro colectivo.

Más bien que intentar dar una respuesta cautelosa o limitarme a consignar una opinión personal, puede ser pertinente hacer una observación respecto a la futurología en estas materias. El historiador británico Allan Bullock, a propósito de una discusión sobre problemas del año 2000, señalaba que veinte años era un plazo demasiado largo para efectos de una predicción significativa en esta época. Para comprobarlo se remitía al pasado, y preguntaba: ¿Quién hubiera previsto en 1900 la Primera Guerra Mundial? ¿o en 1920 la gran depresión? ¿o en 1945 el surgimiento del Japón y Alemania como democracias industriales de primer orden? ¿o en 1970 la crisis del petróleo?

Cuando se hace un ejercicio similar con respecto a América Latina llega uno a la conclusión que en nuestro hemisferio basta una década para enturbiar la mejor bola de cristal. ¿Quién hubiera podido predecir con algún grado de precisión en 1970 los acontecimientos políticos y económicos de la década anterior en el Caribe, en Centroamérica o en el resto del continente?

Al menos en lo que respecta a Colombia, los últimos veinte años han sido poco propicios para la reputación de distinguidísimos expertos, nacionales y extranjeros, que consignaron por escrito sus predicciones respecto al destino del país, casi todas catastróficas.

Las variaciones sobre ese tema por parte de comentaristas de la prensa extranjera y académicos transeúntes constituye un fenómeno intelectual digno de estudio. Un investigador norteamericano el profesor John Peeler ha hecho una recopilación de esos vaticinios en un artículo titulado: *Colombian Parties and Political Development: a Reassessment*. *Journal of Latin American Affairs and World Politics*, mayo 1976.

Así, por ejemplo, a raíz de las elecciones presidenciales de 1970 el politólogo español Joan Garcés se apresuraba hace diez años a expedir el certificado de defunción a la democracia colombiana en su libro titulado "Desarrollo político y desarrollo económico", Editorial Tecnos, Madrid.

No todos los ejemplos de futurología tremendista son el resultado de pensar con el deseo. Además de la obnubilación ideológica, ha habido un análisis incompleto y superficial de una sociedad compleja así como una sub-estimación sistemática de la flexibilidad del andamiaje político y de la capacidad de adaptación del establecimiento colombiano. La recopilación de sus obituarios prematuros deben servir como un llamado a la humildad y no como una recriminación, así algunos de ellos no hubieran podido ocultar el regocijo íntimo que les producía describir la inminente lluvia de cenizas y fuego que sepultaría el experimento colombiano.

Cuando comenzaba ese experimento, hace veintidós años, uno de sus principales artífices hacia la siguiente declaración: "El ejercicio de la profecía trágica está fuera de mis aficiones y es ajeno a mi optimismo moderado y firme en el porvenir de la nación". Alberto Lleras Camargo, discurso de posesión de la Presidencia ante el Congreso Nacional, agosto 7, 1958.

Tal vez resulte indicado tratar más bien de explicar por qué resultó más acertada esa visión de prudente optimismo cuando ella se apartaba tan notoriamente de las predicciones de la sabiduría convencional.

En términos de sus propios objetivos, puede afirmarse que el modelo de desarrollo que se ha estado aplicando durante las dos décadas anteriores ha "entregado la mercancía": ha producido resultados modestos, pero positivos dentro de un balance general. En el aspecto político, el modelo ha producido legitimidad en el ejercicio del gobierno, transferencia ordenada, predecible y periódica del poder y limitaciones nítidas a la autoridad. Ello a su turno ha dado suficiente continuidad a la política económica y social para poder acumular experiencia, desarrollar instituciones y poner en marcha programas y proyectos de largo plazo. La búsqueda del consenso y el amortiguamiento deliberado de los virajes se ha ido extendiendo al terreno de la política económica y social, al menos en las grandes directrices. Si se analizan los programas y las realizaciones de las seis administraciones que ha habido de 1958 para acá, se en-

cuentran diferencias de énfasis, de matiz, de sector prioritario, pero suficiente continuidad en los objetivos deseados y en el marco conceptual de las políticas para haber permitido que los cuadros técnicos de un período presidencial hagan tránsito al siguiente con naturalidad y decoro.

La democracia colombiana ha sido inflexible en la defensa de unos valores fundamentales relacionados con los derechos individuales y el ordenamiento jurídico de la nación.

Simultáneamente, ha procurado mantener un clima de tolerancia ideológica y pluralismo político en el cual se respeten todas las opiniones y creencias y se acepten estilos no-convencionales de comportamiento social.

El carácter eminentemente pragmático de las soluciones intentadas en lo económico, ha dado un margen amplio para modificar y rectificar programas sobre la marcha según los resultados obtenidos sin que ello implique un sacrificio ideológico doloroso. Con una falta de rigor doctrinario que para algunos observadores extranjeros resulta desesperante, se juzga la conveniencia de una iniciativa, o de un conjunto de medidas bajo el criterio exclusivo de si los efectos obtenidos fueron los que se buscaban cuando fueron adoptadas. Consecuentemente, el debate socio-económico se refiere cada vez menos a grandes esquemas estructurales, y se concentra crecientemente sobre aspectos operativos, modalidades, cuestiones de grado más bien que de naturaleza. Los términos "reformismo" y "gradualismo" que con frecuencia se utilizan en la literatura política latinoamericana con tono peyorativo cuando no como insultos, han adquirido en Colombia una aceptación positiva. Tácita o explícitamente se aceptan las vigas maestras del edificio pero se discute vigorosamente respecto al diseño y al color de las tuercas y tornillos. Ese fenómeno le ha restado brillo ideológico y pasión a la lucha política del país. Para algunos este es un costo inaceptable: el hecho de que en cada elección no esté en juego la totalidad del sistema sería responsable —en su opinión— de que la política colombiana haya sido tan predecible, tan aburrida en los últimos veinte años. Como contrapartida, saber que dentro de márgenes razonables se puede contar con que no habrá virajes bruscos en las directrices económicas y sociales ha permitido a las unidades de producción tanto estatales como privadas acometer proyectos de inversión que por su magnitud y naturaleza requieren un horizonte de tiempo superior a los cuatro años de duración del período presidencial.

Entre los tres elementos del modelo, el político, el económico y el social se ha ido estableciendo una relación sinérgica. Y el fortalecimiento del conjunto ha ido coadyuvando al objetivo subyacente de autonomía nacional y de capacidad de iniciativa en el campo internacional. Así por ejemplo el fortalecimiento del aparato productivo ha permitido dedicar recursos crecientes al mejoramiento del nivel de vida, no solo por medio de la creación de empleo sino por actividades directas del Estado en el área de bienestar social.

La mayor inversión en capital humano, además de ser deseable como un fin que se justifica por sí mismo ha tenido como efectos subsidiarios la elevación de la productividad del trabajo y la expansión del mercado interno. Esta interacción entre las oportunidades productivas suministradas por una economía en expansión y los servicios de bienestar que ella permite ofrecerle a la comunidad ha contribuido a legitimar el sistema político.

Todas estas afirmaciones deben ser puestas dentro del contexto de un país que todavía se enfrenta a todos los problemas del subdesarrollo y donde subsisten serios problemas de pobreza y desigualdad. Destacados analistas de la realidad nacional enjuician el aspecto político del modelo por haber puesto excesivo énfasis en lograr el máximo de consenso, critican del aspecto económico la disparidad tanto regional como sectorial del crecimiento, y del aspecto social señalan lo mucho que falta para alcanzar un nivel razonable de bienestar para la totalidad de la población.

Afirmaba recientemente uno de los asesores económicos del Presidente Carter, que quien no estuviera sintiendo síntomas de esquizofrenia al analizar la situación coyuntural, era porque no estaba pensando con lucidez. La década de los ochenta parece haberse iniciado bajo los signos de la incertidumbre y la confusión y Colombia no tiene por qué constituir una excepción a ese estado de cosas. El malestar y el desconcierto que se ha ido apoderando de la comu-

nidad internacional no va a detenerse en nuestras fronteras. Como advertía hace poco un economista francés de paso por Bogotá: "En un mundo que se está enloqueciendo, de poco les servirá a ustedes comportarse cuerdamente".

Sería pues además de contra-indicado, imprudente intentar una predicción acerca de lo que pueda esperarse respecto al modelo de desarrollo colombiano en la década de los ochenta.

Con la importante salvedad de todos los imprevisibles internacionales —que en la actualidad tienen una enorme importancia— puede solamente afirmarse que las razones que justificaban el moderado optimismo del presidente Lleras Camargo, en 1958, no han desaparecido, y pueden haberse consolidado desde entonces.

Independientemente de lo que traiga un futuro incierto, es posible sostener en el año de gracia de 1980 que durante cerca de un cuarto de siglo, dentro de un contexto internacional convulsionado, en el rincón nor-occidental de Sur América, un país mediano, desprovisto de riquezas excepcionales mantuvo vigente un esquema de desarrollo respaldado por el consenso de los gobernados en lo político, con un grado razonable de eficiencia económica y avances significativos aunque insuficientes en materia de bienestar social. Si a ese fenómeno se le describe eventualmente como un logro duradero o apenas como una demostración transitoria de la excentricidad de los colombianos, es algo que corresponderá determinar a los científicos sociales del futuro.