

Capítulo 1

**El desarrollo económico
del país:
sus límites y posibilidades**

CAPÍTULO 1

El desarrollo económico del país: sus límites y posibilidades

Los avances recientes en la Teoría del Desarrollo asignan un papel crítico en la transformación de las estructuras productivas y sociales al comercio internacional, la infraestructura agrícola y de transportes, la educación formación de capital humano, en general y al cambio institucional. En efecto, la historia económica colombiana ilustra cómo la evolución de estos elementos nodales ha generado a lo largo del siglo fases muy diversas de desarrollo, con modalidades y ritmos de cambio distintos, y con impactos diferentes sobre el bienestar de la población.

Este capítulo presenta un diagnóstico de las modalidades y limitaciones del patrón de desarrollo económico seguido por el país en las últimas décadas. Para ello, en la primera sección, resume las lecciones de las teorías del desarrollo, incluyendo los aportes de los planteamientos recientes; en la segunda, presenta los rasgos más sobresalientes en la historia del desarrollo colombiano, comparándola —para adquirir perspectiva— con la de otros países en etapas similares de desarrollo; y en la tercera, identifica la agenda de prioridades del Plan, que es desarrollada en los capítulos siguientes.

I. LA NUEVA TEORÍA DEL DESARROLLO

El mundo de las ideas en la llamada Teoría del Desarrollo Económico ha evolucionado en forma acelerada en los últimos años. Tras los aportes de los economistas clásicos del siglo XIX, la escuela neoclásica careció por mucho tiempo de una teoría del crecimiento económico que fuese atractiva y relevante para los problemas de los países más pobres.

Con su énfasis en el pleno empleo, la acumulación de capital físico con rendimientos decrecientes y el cambio técnico exógeno y residual, el modelo agregado neoclásico de crecimiento hacía prever que el ingreso crecería tanto como la población, que el ingreso per cápita de los diversos países del mundo tendería a converger, y que el ahorro y el gobierno no jugarían mayor papel en el fomento del crecimiento económico¹. La evolución del mundo en los últimos treinta años y la escasa relevancia de este enfoque para la formulación de políticas pusieron en evidencia sus limitaciones².

¹ Quienes propusieron esta teoría fueron Solow, Robert. A contribution to the theory of Economic Growth. The Quarterly Journal of Economics 70 (1957) y Swan, T.W Economic Growth and Capital Accumulation. The Economic Record 32 (1956).

² Entre los analistas críticos de la vieja teoría neoclásica del crecimiento, Paúl Romer jugó un papel analítico innovador importante en sus diversos trabajos. Dynamic Competitive equilibria with externalities, increasing returns and unbounded growth (1983). Increasing Returns and Long-Run Growth (1986). Growth based on increasing returns due to specialization (1987) y Endogenous Technological Change (1988) y Human Capital and Growth (1990). El mejor análisis de las implicaciones de política son Rebelo, Sergio. Long run policy analysis and long run growth. Cambridge, NBER working paper 3325, 1990. y Barro, Robert. Government Spending in a simple model of endogenous growth. Journal of Political Economy, 1990. Los trabajos empíricos más recientes y completos de la nueva teoría del crecimiento están publicados en la Revista Quarterly Journal of

De este modo, el período de la post-guerra vio surgir una teoría alternativa del desarrollo económico que, aunque organizada y coherente, también terminó por mostrar limitaciones. A pesar de los múltiples matices, asociados con el origen geográfico e ideológico de sus autores, la discusión se concentró alrededor de pocas preguntas básicas³: ¿siempre es posible el desarrollo económico? ¿Son compatibles el crecimiento y la acumulación de capital con una mejor distribución del ingreso? ¿Cuáles son los sectores con mayor capacidad para liderar el crecimiento? ¿Cuáles herramientas de planificación podrían adoptar más eficazmente los países en vías de desarrollo?

Como respuestas a estas preguntas, los economistas fueron identificando "requisitos" para el desarrollo económico, que, al no cumplirse en algunos países, parecían limitar las posibilidades de alcanzarlo. En la versión extrema de la escuela dependientista latinoamericana, con un pesimismo extremo, hizo carrera la idea del "desarrollo del subdesarrollo"⁴, según la cual la miseria, el atraso y la dependencia tendían a aumentar en nuestros países por las condiciones inherentes del orden económico internacional.

Alrededor de los trabajos de Kuznets se generalizó la idea de un conflicto, inevitable en las fases iniciales del desarrollo, entre equidad y acumulación de capital fijo⁵. Se identificó la industria manufacturera como el sector con mayor capacidad para liderar el proceso de desarrollo⁶. Y se propuso el fortalecimiento de los mecanismos básicos de planificación para volcar hacia los sectores "productivos" los recursos públicos y privados, sin prestar mucha atención a las fuerzas del mercado.

En las últimas décadas, en consecuencia, las instituciones económicas fueron moldeadas por la convicción de que el impulso selectivo de ciertos sectores —llamados siempre "estratégicos"—, mediante la intervención decidida del Estado, permitiría un crecimiento más acelerado. Así, se justificó y

Economics de mayo de 1991. Véase, Robert Summers and Alan Heston. The Penn World Table: an expanded set of international comparisons, 1950-1988. Robert Barro. Economic Growth in a cross section of countries, y J. Bradford De Long y Larry Summers. Equipment investment and economic growth.

³ Para la revisión de la evolución de la teoría clásica del Desarrollo Económico véanse cuatro publicaciones recientes. Meier, Gerald y Dudley Seers. *Pioneers in Development*. New York, Oxford University Press. 1984. Ranis, Gustav y T. Paul Schultz. *The State of Development Economics*. New York, Blackwell, 1988. Chenery, Hollis y T. N. Srinivasan. *Handbook of Economic Development*. Amsterdam, North-Holland, 1989. Srinivasan, T. N. *Development thought, strategy and policy: then and now*. Yale University, 1991.

⁴ Tal como lo presentó Andre Gunder-Frank en sus diferentes escritos, especialmente, *Desarrollo del Subdesarrollo*. Madrid, Paidós, 1969 y *Lumpenburguesía y Lumpendesarrollo*. Bogotá, Oveja Negra, 1971.

⁵ La hipótesis fue esbozada por Kuznets, Simon. *Economic Growth and Income inequality*. American Economic Review, vol. SLV (1), 1955. El examen histórico más detallado es Wffliamson, Jeffrey. *Inequality and modern economic growth: what history tells us?* Harvard Institute of Economic Research. Discussion paper 1448, september 1989. Un test empírico reciente Fields, Gary y George Jakubson. *Inequality development relationship in developing countries*. Corneil University Working Paper, 1990. Para su aplicación al caso colombiano véase Londoño, Juan Luis. *Kuznetsian Tales with attention to human capital*. Ponencia presentada al Tercer Seminario Interamericano de Economía. Río de Janeiro, 1990.

⁶ Para una discusión crítica de este diagnóstico el trabajo clásico es Little, I. M. D., Tibor Scitovsky y Maurice Scott. *Industry and Trade in some developing countries: a comparative study*. London, Oxford University Press, 1972. Para una evaluación más equilibrada Chenery, Hollis y Moshe Syrquin. *Three decades of Industrialization*. Harvard International Institute for Development Working Paper, 1989.

se indujo una creciente presencia del Estado en las economías en desarrollo, para impulsar el sector moderno mediante la protección "temporal" de ciertas actividades y de los sectores sociales ligadas a ellos.

Esa Teoría del Desarrollo sugería que las inevitables con secuencias distributivas de la asignación forzada de recursos a los sectores "estratégicos", podrían ser aminoradas con una política social compensatoria. Sin embargo, a pesar de esta recomendación de política, la teoría ciertamente estaba imbuida de un apabullante "pesimismo distributivo", porque, según ella, las complejas interacciones de las estructuras de poder hacían muy difícil prever cambios de consideración en las condiciones de desigualdad de las distintas sociedades, que podrían caracterizarse así por una cierta "inercia distributiva". En América Latina, y en la Colombia de los años sesenta en particular, esta "inercia" se establecía sobre un nivel de desigualdad excepcionalmente alto. De este modo, la mejora distributiva sólo podría presentarse con cambios radicales en la estructura económica y política de la sociedad. Ante esto, la política social resultaba, no sólo insuficiente, sino también innecesaria.

El auge de esta Teoría del Desarrollo en los años cincuenta y sesenta hizo crisis en las últimas dos décadas, cuando la estrategia de intervención selectiva, sin consideraciones de costos, comenzó a manifestar crecientes limitaciones.

En primer lugar, se hizo claro que las restricciones del sector externo imponían una disciplina de eficiencia en la asignación de recursos que esa modalidad de desarrollo no estaba en capacidad de sostener. Adicionalmente, se descubrió que los costos de esa estrategia para los sectores considerados no prioritarios de la economía, y para grandes grupos de la población, minaban el apoyo político que ella requería⁷. También se hizo evidente que el limitado incentivo de la competencia al cambio técnico limitaba las posibilidades de un crecimiento más eficiente y sostenible, basado en avances en productividad. Además se encontró que el descuido de los recursos naturales hizo insostenible esta modalidad de desarrollo en el largo plazo⁸. Finalmente, se encontró que las implicaciones fiscales de un creciente intervencionismo —donde el Estado, cada vez más, era inversionista directo, juez y parte de las decisiones económicas— hacían la promoción del desarrollo crecientemente incompatible con la estabilidad.

En otras palabras, se fue descubriendo que la reasignación forzada de recursos hacia un reducido grupo de actividades no era eficiente, socialmente equitativa, ecológicamente sostenible, ni macroeconómicamente consistente.

⁷ Albert Hirschman, quien fue uno de los pioneros proponentes de las virtudes de los modelos de desarrollo desequilibrados en su *Estrategia del Desarrollo Económico* (1958) ha enfatizado tales elementos en su reciente ensayo. *A dissenter's Confession: the strategy of Development revisited*. Traducido al español en Colección ensayos CIEPLAN. Santiago de Chile, 1988.

⁸ La primera llamada de atención sobre el conflicto entre calidad del medio ambiente y el crecimiento económico provino del Club de Roma al final de los años setenta, sugiriendo la necesidad de una reducción en los ritmos de crecimiento. Véase D. Meadows et al. *fi limits to growth*. Earth Island, New York, 1969. Tras una interpretación inicial sobre un conflicto inevitable entre desarrollo y medio ambiente —cuya versión más extrema fue el movimiento ecologista—, se ha ido logrando en los últimos años descubrir un enfoque más balanceado en torno a la posibilidad de lograr "procesos sustentables de desarrollo". Véase especialmente. *The World Commission on environment and development. Our Common Future*. Oxford University Press, New York, 1987; y PNUD. *Nuestra Propia agenda*. Nueva York, 1990.

La percepción de los "desequilibrios virtuosos", con la que alguna vez soñaron los economistas del desarrollo⁹, resultó una yana ilusión. Sin embargo, aún con la fragilidad analítica y la debilidad de sus recomendaciones, esa teoría del desarrollo predominó entre los diseñadores de política de los países en vías de desarrollo por mucho tiempo.

La **nueva teoría** del desarrollo ha tenido entonces que concentrar su atención en la identificación de modalidades e instrumentos de acción que respeten la libre acción de los individuos, la eficiencia y la equidad, y que, sobre todo, tengan un impacto más general.

Lo anterior ha obligado a redefinir el propósito, la forma y el campo de acción del Estado. En primer lugar, actualmente se reconoce que si los mercados espontáneamente no funcionan en forma adecuada, o si en ellos no priman condiciones de competencia, el propósito de la gestión del Estado no es reemplazarlos con la planificación central, sino identificar las fuentes precisas de sus fallas, y crear las condiciones para su remoción. Se ha descubierto que muchos mercados no funcionan, precisamente, por la interferencia del Estado o por su inacción frente a las verdaderas causas de los problemas que se quiere combatir en forma equivocada. Tratando de compensar "fallas de mercado", se introdujeron "fallas de la acción pública" que no siempre han mejorado la situación.

Según la moderna teoría del desarrollo el propósito de la acción del Estado no es, pues, sustituir los mercados y las condiciones de competencia, sino promocionarlos, porque las economías más competitivas han sido más eficientes, y porque las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad. Las bondades de la promoción de la competencia entre las empresas y los sectores se han hecho evidentes: ella obliga a una asignación eficiente de los recursos, lo cual se manifiesta en una producción más competitiva y en unos productores más competentes.

La percepción de que la acción estatal, en lugar de restringir la competencia, debe crearla, ha invitado a desviar la atención de los mecanismos de protección de la producción, especialmente en el sector externo de la economía. A diferencia de las recomendaciones de los profesores y estudiantes de los años cincuenta y sesenta, la literatura económica reciente, más madura analíticamente y más rica empíricamente, señala una convergencia creciente entre los economistas acerca de la bondad de eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores, como una verdadera fuente de desarrollo económico y social¹⁰. En la actualidad, la

⁹ Entre quienes se cuentan básicamente Hirschman, Streeten y Myrdal, véase Hirschman (op. cit., 1958), Paúl Streeten. *Unbalanced Growth*. Oxford Economic Papers (1959) y Myrdal, *Gunnar Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London, Duckworth, 1957.

¹⁰ Muy diferentes vertientes ideológicas han convergido en la apertura de la economía como una estrategia de crecimiento. Kalecki había sugerido en los años 60s. Baghwatti y Balassa lo han redescubierto empíricamente con profusión en los últimos años. Chenery y sus asociados lo han encontrado como la estrategia. más recomendable. Sachs ha encontrado en la apertura la principal explicación de las diferencias en los patrones de desarrollo de Asia y América Latina. Una síntesis analítica de la literatura reciente es provista por Jen (1991).

Balassa, Bela. *Exports, policy choices and economic growth in developing countries*. Journal of Development Economics, 1985 Chenery, Hollis, Moshe Syrquin and Sherman Robinson. *Industrialization and Growth*. Oxford University Press, 1987

apertura se señala como una de las estrategias básicas de desarrollo, especialmente cuando se considera su impacto sobre el cambio técnico y la inversión¹¹.

En segundo lugar, se ha redefinido la forma óptima de intervención estatal, de modo que ahora se conviene en que ella, en vez de sustituir el mecanismo de mercado, debe corregir sus distorsiones y, principalmente, **complementario**.

En la actualidad, existe consenso sobre la conveniencia de una intervención temporal, eficiente y restringida en las áreas donde ella es compatible con el desarrollo económico. Si en la anterior concepción correspondía al Estado ser **selectivo general** en su acción frente a las actividades económicas y demasiado general en sus esferas de actividad, en la nueva se imponen acciones mucho más selectivas, que busquen un impacto más general. La inversión pública en un número creciente de actividades dispersas ha resultado muy costosa y no tan productiva y eficiente como lo preveían muchos analistas de los años Cincuenta¹². Esto ha conducido a poner mayor cuidado a las complementariedades entre la inversión pública y la privada, y a la concentración de las inversiones públicas en actividades que generen externalidades positivas —como el riego agrícola, la educación o la investigación en ciencia y tecnología—, que eviten las negativas —en particular en el medio ambiente—, o que induzcan retornos crecientes a la actividad privada —como la infraestructura física y de transporte—.

Al concentrar la atención en esos factores, se ha redescubierto un concepto de fundamental importancia para definir el ámbito de acción económica del Estado. La razón de la falla de algunos mercados radica en que los agentes no logran captar en forma individual y de manera completa los costos y beneficios que se derivan de sus decisiones. Estos mercados corresponden a los llamados bienes públicos—que, como la seguridad o las vías de transporte, no son consumidos en forma individual—, o a los bienes con externalidades que, como la educación o las plantas descontaminadoras, influyen sobre la utilidad o productividad de otros agentes consumidos o productores, sin obtener un reconocimiento por el mercado.

La revisión empírica moderna de las experiencias de crecimiento económico¹³ ha ilustrado cómo la provisión de esos bienes juega un papel más importante en los procesos de desarrollo económico que el previsto por los

Sachs, Jeffrey. External Debt and macroeconomic performance in Latinoamérica and East Asia. Washington, BPEA 2, 1985. Jen, Stephen. Outward Orientation and Economic Performance in developing countries: a survey.

¹¹ Entre los muchos estudios recientes que enfatizan la conexión del intercambio comercial con el cambio técnico se encuentran. De Melo, Jaime y Sherman Robinson. Export-led Growth and externalities: a general equilibrium analysis (1990). Sebastian Edwards. Openness, outward orientation, trade liberalization and economic performance in developing countries Cambridge, NBER working paper 2908. (1990).

¹² Un trabajo bastante comprensivo acerca del efecto de las políticas fiscales sobre el crecimiento en todos los países en desarrollo entre 1960 y 1985 encontró la inexistencia de relación empírica entre la tasa de inversión pública y crecimiento económico, y una correlación negativa entre crecimiento y consumo público. Véase Robert, Barro. A cross-country study of growth, saving and government. Cambridge, NBERworking paper, 1989.

¹³ Ahora en los noventa cuando se dispone de más información sobre crecimiento y desarrollo que la que disponían los pioneros de la Teoría del Desarrollo Económico en los cincuenta.

analistas que tan sólo percibían como factores de producción al trabajo, la tierra y el capital¹⁴.

Además, se ha descubierto que la acción directa y restrictiva sobre los mercados de bienes es menos eficiente que la intervención para mejorar el funcionamiento de los mercados de los factores productivos. De esta manera, la atención se ha centrado en crear las condiciones para un funcionamiento más eficiente de los mercados de los factores primarios, como el trabajo, la tierra y el capital, y también de otros factores, como el capital humano y las infraestructuras de transporte, de adecuación de tierras, tecnológica y de recursos ambientales, que contribuyen a aumentar la calidad de los factores primarios y, por lo tanto, elevan su productividad potencial y la de toda la economía.

La redefinición de las áreas naturales de acción económica del Estado ha permitido hacer lo propio con su esfera de acción social. Más que efectuar acciones compensatorias de índole general —dar el pescado según el famoso proverbio chino—, el Estado debe crear las condiciones para aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos más desfavorecidos de la población —enseñar a pescar según el mismo proverbio—. En forma paralela a la creación de mejores **oportunidades**, debe fortalecer la adquisición de **capacidades** para su aprovechamiento por la población. Puesto que no sólo el número de personas afecta los procesos productivos, ya que su calidad también es fundamental, se ha observado la importancia del concepto de **capital humano** como factor de crecimiento y desarrollo. Este es quizás el descubrimiento más importante de la teoría del crecimiento económico de la última década¹⁵.

Así mismo, se ha encontrado que mejorar la equidad en la distribución del capital humano garantiza la equidad en la distribución del producto y del ingreso. En efecto, el aumento y la redistribución de la educación, salud y nutrición son factores de equidad social y crecimiento económico. Ello requiere enfatizar el concepto de focalización de la acción social del Estado hacia los grupos que requieran mayor consideración. Alrededor de las externalidades asociadas con el capital humano se ha encontrado una modalidad de intervención estatal que no sólo es compatible con la libertad individual sino también con la eficiencia y la equidad.

La redefinición de la acción social del Estado es consistente con el nuevo examen del devenir distributivo a lo largo del proceso de desarrollo. La

¹⁴ Véase especialmente Andrei Shleifer (1991). Externalities and economic growth. Lessons from recent experience. Cambridge, Harvard University. Department of Economics working paper.

¹⁵ El concepto de Capital Humano se remonta a los trabajos de economía laboral de los años 60s. Gary Becker. Human Capital: a theoretical and empirical analysis. Columbia University Press, 1964 y Jacob Mincer. Investment in human capital and personal distribution of income. Journal of Political Economy 1958. Becker mismo ha utilizado recientemente el capital humano para examinar problemas de crecimiento. Becker, Gary y Kevin Murphy. Economic growth, human capital and population growth. University of Chicago, 1988. Becker, Gary, Kevin Murphy y R. Tamura. Human Capital, fertility and economic growth. University of Chicago, 1989. Mankiw y otros encontraron en la exclusión del capital humano la falla fundamental del modelo neoclásico de crecimiento. Mankiw, Greg and C. Roemer. A contribution to the empirics of economic growth. Cambridge, NBER working paper, 1990. Romer hace, finalmente, una muy precisa síntesis de la literatura. Romer, Paul. Human Capital and Growth. Carnegie-Rochester conference on Economic Policy, 1990.

evidencia empírica recopilada en la última década ha permitido encontrar que la caracterización de la "inercia distributiva" en los países en desarrollo, no estaba tan firmemente establecida en el terreno empírico como se especuló inicialmente, cuando no se disponía de estas dísticas. Se encontró que las variaciones de la distribución podían ser muy considerables en ciertos países, de acuerdo con su evolución en la formación de capital humano, y con su política social y de desarrollo. El descuido de la política social, que resultaba del "pesimismo distributivo" de la vieja teoría del desarrollo, ha dado paso al reconocimiento de las potencialidades de la acción del Estado para afectar la capacidad de desarrollo de un país y la distribución de sus frutos.

Colombia parece ser, por demás, un país con fluctuaciones distributivas más agudas que otros países con desarrollo medio. Más que el resultado de una tendencia estructural, la altísima desigualdad del país en los años sesenta fue producto de un agudo proceso de deterioro social, causado por el patrón de desarrollo seguido desde los años treinta. En lugar de mantener su alta desigualdad, Colombia registró desde finales de los sesenta un progreso distributivo más rápido que ningún otro país en desarrollo en la post-guerra¹⁶. Más que un resultado del azar, o de indefinibles e inevitables tendencias del desarrollo, ello se debió en gran parte a la política económica y social, que logró dar un viraje considerable en la educación, la asignación sectorial de la inversión y el comercio exterior.

En síntesis, la nueva teoría del desarrollo económico, resultado de las investigaciones de los años ochenta, genera una serie de recomendaciones bastante simples para que el Estado genere más eficiencia y equidad que en el pasado. La moderna teoría propone que el Estado, en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para una asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e implícitos y no regulaciones como controles y racionamientos; que, en vez de una acción universal e indiscriminada en materia económica y social que acrecienta su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los de los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos.

II. EL DESARROLLO COLOMBIANO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Las nuevas ideas de la Teoría del Desarrollo y la creciente disponibilidad de información comparativa sobre las características del crecimiento de los países, permiten una nueva lectura de la experiencia de desarrollo del país en los últimos cincuenta años.

En perspectiva histórica, Colombia ha logrado un notable avance económico y social. La velocidad del cambio en las estructuras de producción,

¹⁶ Con una excepción: Taiwán entre 1945 y 1953.

empleo, demanda, comercio y distribución de los bienes y los ingresos entre la población, ha superado con creces la registrada por la mayor parte de países bajo similares condiciones de desarrollo. Esta transformación ha estado estrechamente asociada con la evolución de las áreas en las que justamente enfatizan las nuevas teorías del crecimiento económico. De otra parte, a lo largo de este siglo, las instituciones del país han cambiado con menor frecuencia y con claro rezago frente a la estructura en la que las gentes viven y se desempeñan productivamente, introduciendo un elemento conflictivo dentro del desarrollo del país.

Una rápida mirada a la evolución colombiana en estos años nos permite identificar las tareas prioritarias del Plan de Desarrollo del actual gobierno.

1. El desarrollo hasta la primera mitad del siglo XX

La confusión institucional en la que navegó el país durante el siglo XIX, y los fallidos intentos de vincularse efectivamente con el entorno internacional, trajeron consigo un ritmo particularmente lento de progreso económico y social. Los persistentes enfrentamientos armados impidieron que el discurrir político se tradujera en el diseño de instituciones estables, que permitieran modernizar el país. Sólo al final del siglo se adoptó un marco constitucional perdurable, que fue desafortunadamente seguido por la más aguda guerra civil de nuestra historia. En esos años, gracias a las crecientes exportaciones de café, se dio prioridad dentro de las acciones del Estado a la construcción de infraestructura, dando soporte al dinamismo de las actividades de comercio exterior¹⁷.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el siglo XIX fue prácticamente un siglo perdido para el país. A fines del mismo el ingreso per cápita no resultaba mayor que en sus comienzos, y la esperanza de vida de los colombianos al nacer —como indicador sintético de su calidad— a duras penas sobrepasaba los treinta años.

Aún en la segunda década del siglo XX, Colombia registraba una de las estructuras más atrasadas de todo el continente latinoamericano. La industrialización y urbanización eran incipientes en grado sumo, y los niveles de formación de capital físico y humano resultaban particularmente reducidos. La contribución del sector externo a impulsar la construcción de infraestructura de transporte ligada a los puertos era escasa. La alta participación de las exportaciones en el producto era más bien la consecuencia del bajo grado de desarrollo de la economía y del atraso del mercado interno. Cuando economías con niveles similares de población e ingreso registraban típicamente una participación de la industria en el producto¹⁸ del 5%, en Colombia sólo

¹⁷ La importancia de la creación de infraestructura de transporte para el despegue económico de Colombia ha sido enfatizado por Miguel Urrutia (1979). cincuenta años de desarrollo económico. Bogotá, Ed. La Carreta, y José Antonio Ocampo (1991). Jite transition from primary exports to industrial development in Colombia, en M. Blomstrom y P. Meller (eds). Diverging paths. Comparing a century of Scandinavian and Latin-American economic development. Washington, BID, 1991.

¹⁸ Estas comparaciones con patrones esperados de crecimiento y cambio estructural se basan en los trabajos de Chenery y Syrquin, especialmente en su más reciente publicación. Syrquin, Moshe y Hollis Chenery. Patterns of D 1950-1 983. Cambridge, Harvard Institute for International Development, (en imprenta).

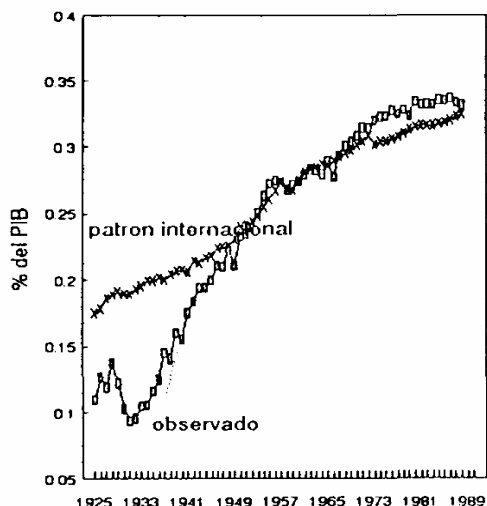
representaba un 8%. Ante niveles normales de ahorro del 10% del PIB, el de Colombia no superaba el 3%. Frente al 65% esperado, la población rural representaba un 70% de la población total. Ante un nivel normal de casi 4 años de educación, la fuerza de trabajo contaba con menos de 2 años de escolaridad. Como consecuencia, un 75% de la población del país vivía en aquel entonces bajo condiciones hoy denominadas de pobreza absoluta.

Tras enfrentar con relativo éxito —comparado con otros países del inundo y de Latinoamérica— la crisis mundial de los años treinta, la estructura económica colombiana entró en una rápida senda de transformación. El ritmo de cambio estructural desde entonces —y hasta bien entrados los años setenta— fue al menos dos veces más rápido que el registrado en el resto de países en desarrollo. Tan veloz ritmo de cambio permitió que el país superara las anormales condiciones de atraso económico que caracterizaron su desarrollo inicial. Su estructura económica —medida por la importancia de la producción moderna industrial, o por el esfuerzo de acumulación de capital, o por el grado de urbanización de la fuerza de trabajo— se acercó paulatinamente a patrones que ya no estaban tan rezagados en comparaciones internacionales (gráfico 1).

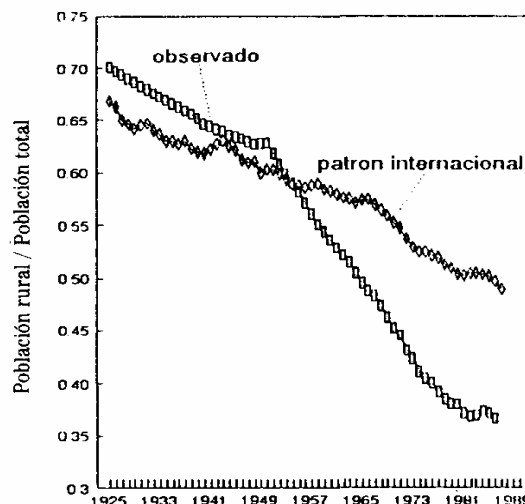
Sin embargo, las instituciones sociales cambiaron mucho más lentamente. Ante restricciones sociales que impusieron límites al reacomodamiento del capital y del trabajo a las cambiantes condiciones, la velocidad del cambio estructural impuso serias tensiones a las estructuras sociales del país. Las formas modernas (le producción sólo comenzaron a aplicarse a la agricultura en la segunda mitad del siglo. La cobertura de la educación no se amplió en absoluto hasta los años cincuenta. La tardía introducción de formas modernas de producción en el campo y el lento avance en la formación de capital humano, impusieron serias limitaciones a la difusión social del progreso material en la fase inicial del crecimiento económico moderno. Debido a la evolución de la productividad agrícola y el insignificante avance educativo, hasta comienzos de los años sesenta los grupos más pobres de la población se beneficiaron muy poco del desarrollo económico. Los salarios reales en las zonas rurales al final de esa década probablemente no fueron distintos a los registrados treinta años atrás. La sociedad colombiana, con un coeficiente Gini de 0.58, registró en aquel entonces uno de los mayores índices de desigualdad social en el mundo entero. Con su exagerada atención en la acumulación de capital físico, con el cierre de la economía al comercio internacional y con el descuido de la infraestructura agrícola y de capital humano, el desarrollo económico de esa época fue generador de desigualdades y excluyó a grandes grupos sociales.

Gráfico 1
El desarrollo económico 1925-1990
en perspectiva internacional

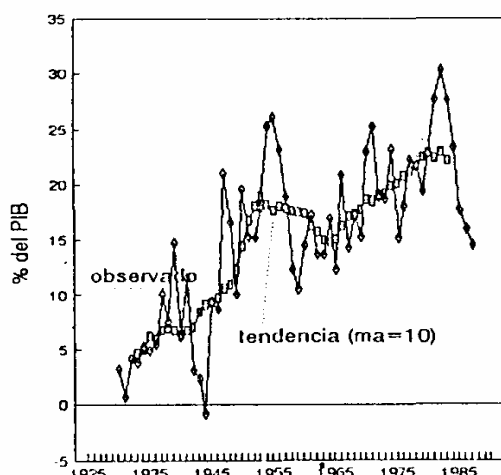
Industrialización



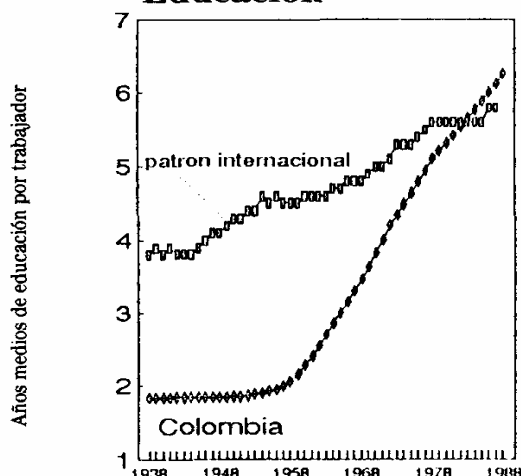
Urbanización



El ahorro interno



Educación

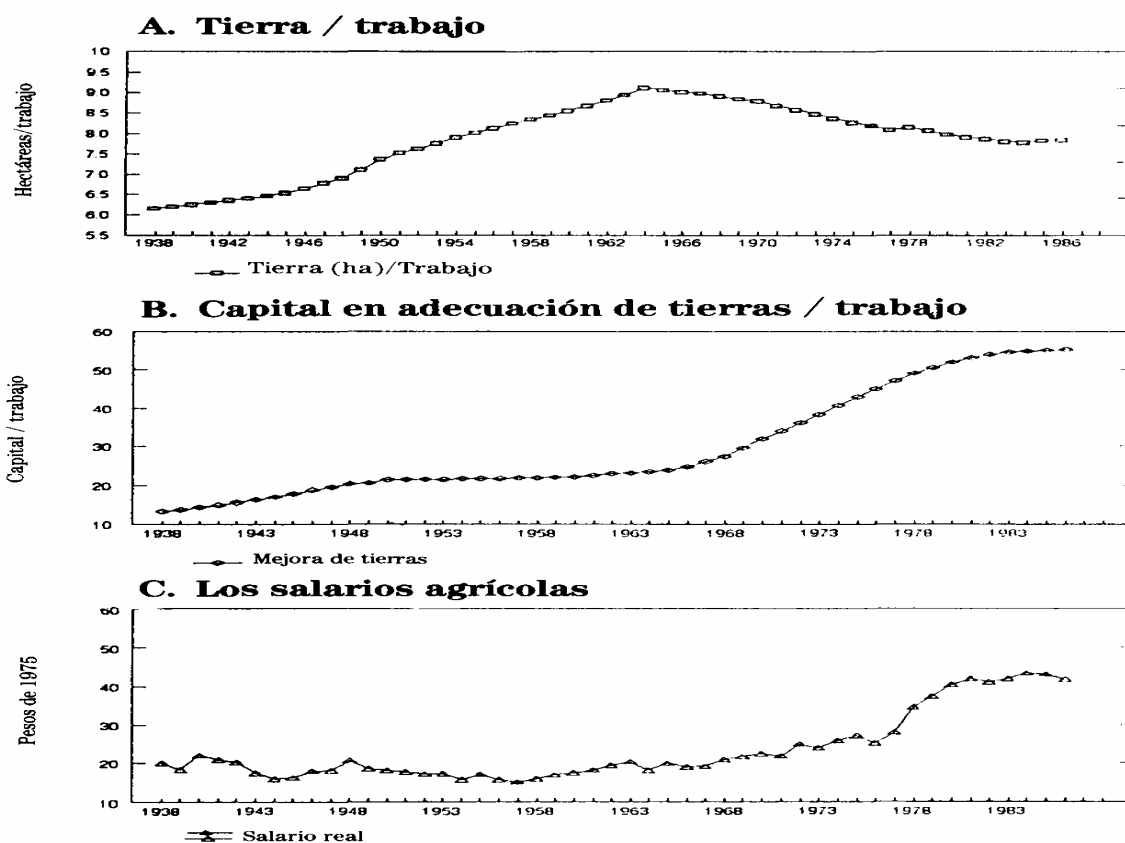


Industria incluye manufacturas, construcción y servicios públicos.
El ahorro se mide a precios del 75.

2. El quiebre de la mitad del siglo

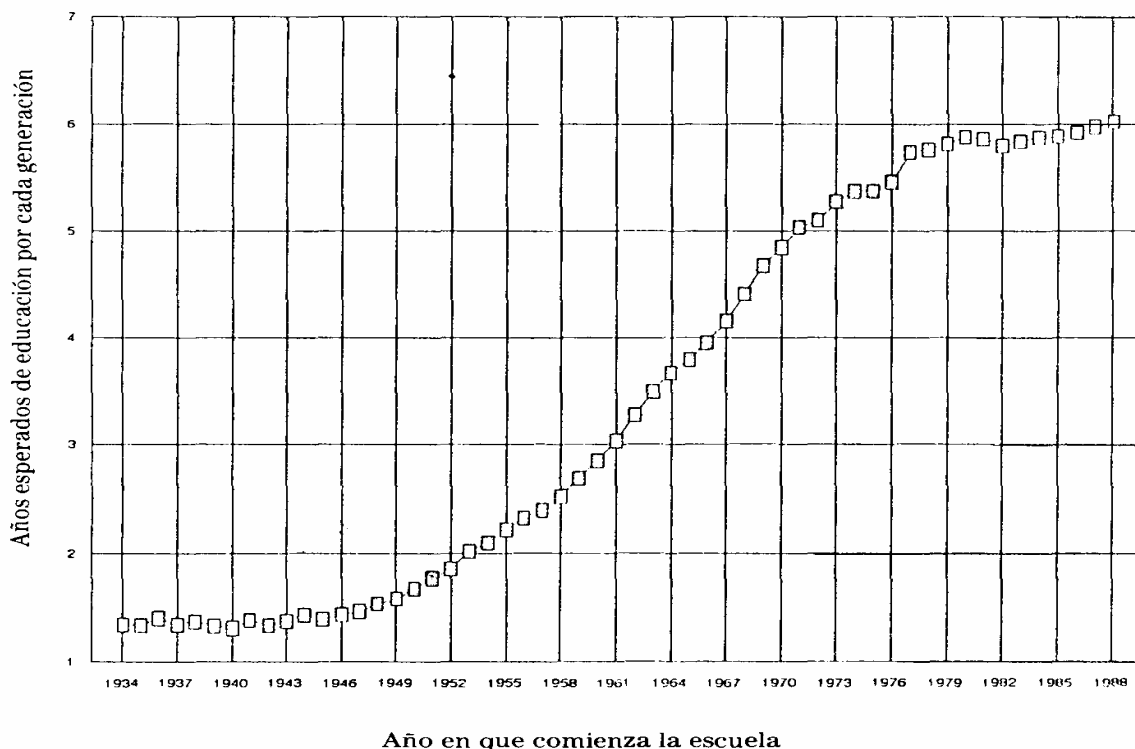
Entre finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, el país registró, sin embargo, una rápida reacomodación institucional que permitió superar paulatinamente algunos de los lastres del anterior tipo de desarrollo económico. Las nuevas instituciones políticas surgidas del plebiscito de 1957 fueron consistentes con un nuevo clima económico y social, que hizo posible enfrentar las dos limitaciones básicas del desarrollo observadas hasta entonces: el atraso de la agricultura y del nivel de calificación de la mano de obra.

La pacificación del área rural corrió paralela con un rápido avance de las formas modernas de producción agrícola. El sesgo urbano en la asignación sectorial del capital físico, que predominó en la primera fase de industrialización, comenzó a desaparecer cuando, desde finales de la década de los cincuenta, la agricultura recibió inversiones de capital de magnitud hasta entonces desconocida (gráfico 2B). En ese período, cuando comienza a registrarse un menor ritmo de incorporación de nuevas tierras, la agricultura recibió una porción creciente de los fondos invertidos en el país. Como producto de las grandes inversiones en adecuación de tierras, la intensidad de capital de sus procesos de producción creció considerablemente. Como consecuencia, tras su inicial rezago, la productividad agrícola se aceleró después de los sesenta, hasta lograr a mediados de los ochenta niveles globales superiores a los patrones internacionales¹⁹. El avance de la productividad terminó por transmitirse a la formación de salarios del campo (gráfico 2C). Después de permanecer sin crecimiento entre los años treinta y mediados de los sesenta, las remuneraciones de los grupos más pobres de la población —los asalariados del campo— aumentaron vertiginosamente en los últimos 25 años.



¹⁹ Un estudio reciente encuentra que, una vez descontado el efecto de la composición de factores y productos y el nivel de desarrollo del país, la agricultura colombiana registra un nivel global de productividad total, de los factores que supera aquel esperado para países de similar grado de desarrollo. Véase Londoño, Juan Luis. Agricultura y Transformación Estructural: Una Perspectiva Internacional. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1990.

Gráfico 3
Años de educación recibidos
por cada generación



El otro talón de Aquiles del tipo de desarrollo previo a los sesentas fue el insignificante progreso de la educación entre finales del siglo XIX y mediados del presente siglo, cuando no se presentó ningún avance en el número de años de escolaridad de las nuevas generaciones (gráfico 3). Hasta mediados de los cincuenta, los colombianos soportaron una de las estructuras educativas más atrasadas del mundo. Sin embargo, desde comienzos de los sesenta, el país registró un sorprendente avance educativo. Entre ese período y finales de los años setenta, la esperanza de educación de los niños colombianos aumentó de menos de dos hasta seis años. Colombia tuvo con ello un adelanto en la educación de su población que fue superior al de todos los países de América Latina durante este período²⁰. El impulso educativo representó una fuerza transformadora de los mercados de trabajo urbano que habría de tener enormes implicaciones distributivas.

3. Los nuevos límites al progreso económico y social

La mitad del siglo constituyó, sin duda, un punto de inflexión en las tendencias de desarrollo económico y social del país. Al tiempo que se manifestaron claramente los más perversos síntomas de la modalidad de

²⁰ Véase una descripción más detallada de esta evolución histórica en el capítulo III sobre educación.

desarrollo —pobreza, desigualdad, marginalidad, violencia—, se sentaron las bases institucionales para la fase de progreso económico, social y político que registró el país en los años sesenta y setenta. Pero, en los años más recientes, a la vez que se manifestaron muchos de los beneficios de las orientaciones mencionadas —y que Colombia logró sortear con mayor holgura que todos los países latinoamericanos una difícil coyuntura externa en los mercados de bienes y financiero— se hicieron evidentes nuevos límites al progreso económico, social y político.

Estos límites se expresan en el lento crecimiento del ingreso per cápita, en la reducción de la velocidad del cambio estructural y en el frágil carácter del crecimiento económico en los últimos quinquenios. Así mismo, tras la veloz transformación de finales de los años sesenta y de toda la década de los setenta (medida a través de índices globales de desigualdad, la prevalencia de pobreza o el avance educativo), el ritmo de avance de los motores de progreso social —aunque no interrumpido— se ha hecho más lento.

a) Los límites económicos

En el plano puramente económico, los límites de orden estructural son el lento avance de la **productividad** global de la economía; el paulatino y creciente **cierre** de la economía al comercio internacional; el debilitamiento **de la inversión** en activos físicos y humanos con las mayores externalidades; y las restricciones a la competencia provenientes de la débil **movilidad de recursos** —de trabajo y capital— y **bienes**.

La **productividad** global de todos los factores en la economía urbana creció a un ritmo anual del 2.8% en los años treinta y cuarenta, al 1.4% en los cincuenta y sesenta y al 0.8% en los setenta, y decreció al 0.6% en los ochenta. Tal desaceleración, cuyas tendencias vienen de tiempo atrás con manifestaciones dramáticas en la última década, ha tenido al menos tres implicaciones importantes. En primer lugar, ha hecho más lento el ritmo de cambio estructural, al obligarlo a depender más de la simple reasignación sectorial de recursos que del cambio técnico. De no haberse desacelerado el avance de su productividad, la industria nacional representaría hoy en día más de una cuarta parte del ingreso nacional, en lugar del 22% con que hoy participa. En segundo lugar, el nulo crecimiento de la productividad en las últimas dos décadas ha hecho más conflictivo el acontecer distributivo del país en este período. Ya que el tamaño del producto por unidad de insumo no ha crecido, el cambio distributivo ha sido virtualmente de suma cero —lo que han ganado algunos lo han perdido otros, sin mediar ningún colchón amortiguador—. Finalmente, el lento crecimiento de la productividad en los sectores menos dependientes de los recursos naturales ha impedido su progreso en los competidos mercados mundiales, contribuyendo al cierre de nuestra economía.

El rasgo más distintivo de la transformación estructural del país en las últimas décadas ha sido el cierre al comercio internacional. Tras ser una economía pequeña y abierta en los albores del siglo (en los veinte las exportaciones representaban un 25% del PIB), el proceso de industrialización entre los treinta y los cincuenta indujo un creciente cierre a las transacciones externas, gracias al adverso entorno comercial y a la orientación sustitutiva de

las políticas. El país no aprovechó suficientemente las oportunidades ofrecidas por la ampliación del comercio mundial en la post-guerra. De lo contrario, las exportaciones habrían resurgido para representar hoy en día otra vez el 25% del PIB. De hecho, durante los setenta y ochenta las exportaciones apenas alcanzaron un 15% del ingreso nacional²¹.

El desarrollo de la infraestructura física, en realidad, se fue adaptando al modelo de enclaustramiento. Volteándole la cara al mundo, Colombia fue bloqueando sus salidas al exterior. De haberlo evitado, el país habría combinado en forma eficaz los modos de transporte a su disposición: los ríos, las vías férreas, los aires, el mar y las carreteras. Y habría creado instituciones eficaces para su manejo. Como el enclaustramiento fue la nota predominante, se dio la espalda al río Magdalena, que constituyó en el pasado nuestra vía más expedita de conexión con el resto del mundo. Los ferrocarriles fueron perdiendo importancia en la movilización de carga y pasajeros. El aire y los mares fueron crecientemente dominados por monopolios que transportaron una proporción cada vez menor de la carga y de la gente, a precios cada vez mayores. Y el desarrollo de la infraestructura se concentró en comenzar —y no terminar— carreteras de deficientes especificaciones e impacto puramente regional. El país se fue encerrando en su zona central. Los modos de transporte se adaptaron al enclaustramiento, y éstos a su vez se encargaron de que dicho enclaustramiento perdurara.

El tercer límite de índole estructural que hoy enfrenta la economía colombiana para reemprender una senda sana e intensa de crecimiento, radica en el debilitamiento de la **acumulación de capital** en activos físicos y humanos con altas externalidades. Tras mostrar una capacidad de acumulación de capital físico más alta que la mayor parte de países en desarrollo que pasan por las fases iniciales de industrialización, la inversión privada se ha debilitado considerablemente en las últimas dos décadas, especialmente en las áreas rurales, donde los crecientes requerimientos de tierra productiva y la relativa escasez de brazos indican que es muy necesario invertir en infraestructura agrícola, particularmente en adecuación de tierras. Cuando la mano de obra fue un recurso abundante —especialmente con la explosión demográfica—, el menor ritmo de inversión posibilitó un uso eficiente del capital existente y una mayor intensidad de mano de obra en los procesos productivos. En la fase avanzada de la transición demográfica por la que Colombia comienza a transitar, la escasez de capital privado comienza a presentar una seria restricción al crecimiento.

El capital público ha registrado, por su parte, una asignación particularmente ineficaz desde el punto de vista del crecimiento económico y la equidad social. Las áreas de mayor impacto —como la infraestructura física, el gasto social o en justicia— han tenido una decreciente participación en el

²¹ Con la creciente complejidad de las estructuras productivas que acompaña el desarrollo económico, es de esperar una contribución decreciente del uso de los recursos naturales como fuente de comercio. Dicha tendencia es normalmente compensada por crecientes exportaciones de bienes más intensivos en mano de obra. Aunque Colombia registró ciertamente un aumento de dichas exportaciones, su ritmo fue insuficiente para compensar la pérdida de importancia de las exportaciones primarias.

presupuesto, a cambio de los grandes proyectos y las inversiones en las empresas públicas, cuya participación creció desmesuradamente.

En el crecimiento económico de Colombia durante los últimos cincuenta años, la formación de capital humano ha tenido similar importancia que la inversión en activos físicos. Tras ser anormalmente baja en el período inicial de la industrialización, las políticas económicas del Frente Nacional indujeron un avance considerable en la intensidad de capital humano de la fuerza de trabajo, hasta el punto que Colombia cuenta con un nivel promedio de 6.1 años de educación por empleado, similar al registrado en Corea del Sur o en Taiwán en la década de los cincuenta. Lograr este avance representó un esfuerzo adicional de ahorro no menor al 10% del PIB entre mediados de los cincuenta y los setenta. Este avance significó quizá la fuerza más importante para el progreso distributivo del país durante las últimas dos décadas.

Pero el ímpetu del progreso educativo se ha visto seriamente debilitado en los últimos quinquenios. La esperanza de educación para las nuevas generaciones prácticamente no ha avanzado desde mediados de los setenta. El nivel actual de educación de la fuerza laboral colombiana —que tampoco difiere de aquel de los países europeos al comienzo del siglo XX— es considerado por los analistas internacionales apenas como el mínimo requerido para alcanzar una senda sostenida de crecimiento económico y cambio estructural²². La esperanza de educación de la generación actual de coreanos y taiwaneses, de cerca de 11 años, indica la magnitud del capital humano a construir para un proceso de apertura y modernización económica.

Finalmente, existen límites a la competitividad de la economía en los **mercados de productos y factores**, que se hacen más importantes cuando se requieren cambios estructurales. En la economía colombiana ha predominado una concentración de la producción innecesariamente alta y prolongada, lo que ha impedido la competitividad de los productores por medio de un intenso y difundido progreso técnico²³. La infraestructura física de transporte del país representa sobre- costos que limitan la ampliación del mercado interno y la orientación de nuestra economía hacia el exterior. A pesar de su creciente liberalidad, las restricciones e imperfecciones en el mercado de capitales no han permitido un flujo de recursos suficiente hacia aquellas actividades con mayores ventajas comparativas en el uso de nuestros recursos abundantes.

b) Los límites institucionales

De otra parte, en un plano más amplio que el puramente económico, resulta interesante notar que el nuevo clima institucional gestado al fin del período de la violencia, en la segunda mitad de los años cincuenta, hizo posible tomar decisiones estatales que tuvieron enormes implicaciones en el devenir de la economía en el largo plazo. La reasignación sectorial del gasto público, la

²² Azariadis y Drazen identifican seis años como la frontera a partir de la cual se observa una mayor dinámica de crecimiento. Véase Azariadis, Costa y Allan Drazen. Threshold Externalities in Economic Development. Quarterly Journal of Economics, 1990.

²³ Véase Gabriel Misas (1989). Estructuras de mercado y conducta de las empresas. Bogotá, informe de investigación para FONADE; y Mark Roberts (1989). The structure of production in Colombian manufacturing industries 1977-1986. Washington, mimeo.

paulatina liberación del mercado de capitales y el más flexible marco de regulación del comercio y de cambios exteriores fueron especialmente importantes. A la vez que aceleraron el crecimiento económico, esos factores contribuyeron a un veloz cambio de rumbo en el acontecer distributivo del país.

Desde finales de la década de los sesenta hasta la de los ochenta, el país registró una mejora en la distribución del ingreso que no tiene parangón en país alguno de América Latina durante el período. Este rápido progreso eliminó buena parte de la perversión distributiva que caracterizó al país en comparaciones internacionales hasta entonces. La población viviendo por debajo de niveles de pobreza se redujo del 50% a mediados de los sesenta al 42% en 1971, al 28% en 1978 y al 22% en 1988.

A pesar de que las circunstanciales reformas introducidas a la inercia institucional del país han permitido acomodar parcialmente su dinámica transformación económica y social, es evidente que el rezago en la naturaleza y funciones de las instituciones se ha perfilado como fuente de conflictos y dificultades para el desarrollo del país. Por una parte, la herencia de formas anacrónicas de regulación y la urgencia de acción en épocas de crisis, han terminado por distorsionar las modalidades de intervención económica del Estado. Este, pretendiendo atacar supuestas fallas en el funcionamiento de los mercados, ha incurrido en fallas de política que han resultado enormemente costosas para el país. Su creciente acción directa en el frente productivo —suplantando por mil motivos la iniciativa privada— ha resultado increíblemente ineficiente, imponiendo enormes costos al funcionamiento del resto de la economía. Por pretender irrumpir en todos los campos, se ha ido perdiendo la capacidad de intervención sobre los aspectos importantes, estratégicos, en el desarrollo económico y social.

Por otra parte, la herencia de instituciones laborales y modalidades de acuerdo social y participación ciudadana limitadas, es crecientemente problemática. Estas han dado muestras de agotamiento, restando legitimidad al tipo de intervención estatal requerido en la nueva fase del proceso de desarrollo. La urbanización, el cambio en la estructura de edades, el avance de las clases medias y el gran desarrollo de la educación, comenzaron a llenar el espacio político colombiano con nuevos actores y con nuevos programas y expectativas. En el plano regional, esos mismos factores crearon tensiones insostenibles dentro de una república centralista, idéntica en la mayoría de sus rasgos a la de comienzos del siglo. La mayor demanda de derechos democráticos, la necesidad de autonomía regional, las exigencias de las minorías, las demandas urgentes de grupos necesitados, la persistencia de la violencia, en fin, son fenómenos que chocan contra las instituciones y modelos tradicionales. Así, la creación de mecanismos políticos e institucionales para encauzar la inconformidad de los nuevos actores sociales y evitar la constante apelación a la violencia es hoy una de las prioridades de las instituciones colombianas.

A todo lo anterior hay que agregar que el mejoramiento económico y la elevación en el nivel de vida de las gentes, por la revolución de las expectativas y por la ruptura con el atraso sostenido, tal como se ha observado en otras latitudes, acelera los deseos de cambio, eleva las tensiones sociales y

hace imperativa la modificación de los esquemas institucionales tradicionales. Aunque parezca paradójico, el crecimiento económico causa mayores demandas, exigencias sociales e insatisfacción con el presente. Si el progreso no genera más progreso en forma acelerada, se convierte en una fuente de frustraciones colectivas.

El procesamiento de todos esos factores en un ambiente de legitimidad democrática requería una nueva legalidad. Esa fue la causa de la búsqueda de una nueva Constitución expedida recientemente por la Asamblea Nacional Constituyente.

III. LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

De la revisión anterior queda claro que las restricciones básicas al desarrollo económico y social han cambiado a lo largo de la historia del país en sus diferentes períodos. El rezago de las instituciones y la pérdida de conexiones con el mundo exterior han sido recurrentes cuellos de botella para el avance por una senda estable de desarrollo económico y social. La falta de competencia interna y externa, la escasa movilidad de recursos de capital y trabajo y la ineficiente asignación del ahorro, en contra de actividades con mayores externalidades (como el capital humano) o con mayor productividad potencial del capital (como la agricultura, la pequeña producción urbana o la infraestructura de transportes), han entrabado el crecimiento y ha impedido una distribución más equitativa de sus beneficios. Los períodos de con fusión institucional han estado asociados con más lentos procesos de cambio estructural. El rezago de las instituciones ante el raudo cambio económico ha resultado en distorsiones en los mercados, que imponen en no pocas ocasiones enormes costos distributivos. Así mismo, cuando se ha debilitado la vinculación estratégica con el entorno internacional el ritmo de transformación del país ha disminuido.

La experiencia histórica del país es rica en enseñanzas para el diseño de políticas para el final del siglo. Es evidente que el Estado, dentro de un marco de equilibrio macroeconómico, debe concentrar su acción en ciertos bienes públicos (como la infraestructura física y ambiental) y con externalidades sobre el resto de sectores (como el capital humano, el mejoramiento de tierras y el conocimiento científico y tecnológico), y contar con modalidades de acción mucho más focalizadas y descentralizadas en su gestión social.

Colombia ha mostrado una enorme capacidad para identificar y superar las principales limitaciones que han impuesto las dificultades asociadas con distintos períodos históricos. Aún con tardanza, el reajuste de las instituciones del Estado y de las reglas dentro de las cuales los individuos operan, y las nuevas modalidades de reinserción internacional, han sido elementos claves para ello y lo seguirán siendo en un futuro.

En forma paralela al avance de su desarrollo económico, el país ha buscado en forma continua un sistema político más abierto y democrático, con miras a resolver sus conflictos seculares y las cambiantes causas de la violencia. El avance de los años treinta y cuarenta, que modernizó las instituciones y sentó las bases legales para el despegue definitivo del capitalismo, pero que no fue capaz de establecer en forma perenne un sistema

democrático a la manera occidental, constituyó un hecho fundamental en la primera mitad del siglo. Luego de la ruptura democrática de los cincuenta, con el costo de graves perturbaciones de orden público, el Frente Nacional se constituyó en un mecanismo idóneo para aclimatar la paz y realizar importantes transformaciones sociales y económicas. Sin embargo, el costo del mismo fue su carácter excluyente de grandes grupos de la población, cuya vinculación al proceso político ha sido uno de los objetivos de las últimas décadas. Así, el reto de los años noventa consiste en sentar, por fin, las bases definitivas para el establecimiento de un sistema democrático, que permita la resolución pacífica y amplia de los conflictos y las controversias y que sea campo fértil para el crecimiento económico, la equidad social y la realización de la dignidad humana. Ese es el sentido profundo de las transformaciones por las cuales el gobierno actual está llevando al país.