
**POLÍTICAS ECONÓMICAS
Y CRECIMIENTO:
TEMAS DE REFLEXIÓN
PARA ESTA DÉCADA**

Luis Bernardo Flórez Enciso

* N. del Ed. Conferencia dictada en la Biblioteca Luis Ángel Arango con ocasión del Homenaje a Lauchlin Currie, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y la Fundación Fines.

Quiero expresar mi agradecimiento a Salomón Kalmanovitz, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, y a Alcides Gómez, director de la Fundación FINES, por la invitación que me formularon para participar en este ciclo de conferencias "Lauchlin Currie", mediante el cual se rinde un merecido homenaje al profesor Currie como fundador, hace un cuarto de siglo, de la cátedra de política económica en la Facultad.

Los economistas del país le hemos rendido también un justo reconocimiento al profesor Currie con motivo de la celebración de los quince años de la revista *Estrategia*, al haberlo seleccionado, sin discusión, en el puesto de honor entre los economistas de todas las épocas en Colombia. Ha sido, ante todo, un tributo de agradecimiento a quien consideramos el maestro, en toda la significación y extensión del término. El profesor Currie, a lo largo de su larga y meritoria vida, ha contribuido a la formación de varias generaciones de economistas, tanto directamente a través de las cátedras que tuvo a su cargo, como indirectamente, mediante sus numerosas y valiosas contribuciones a la teoría y a la política económica. Pero esta labor de docencia no ha quedado restringida a las aulas universitarias. Sus actividades como asesor y consejero de varios gobiernos e instituciones públicas han sido verdaderas cátedras en persuasión, cuyos resultados se han expresado tanto en la adopción de mejores políticas económicas como en la benéfica influencia ejercida sobre un numeroso grupo de profesionales que han trabajado en diversas épocas en el sector público. Inclusive, cuando los vientos de las políticas oficiales no han sido del todo favorables para la movilización de sus ideas y propuestas, el profe-

sor Currie ha acudido mediante sus escritos a promover un debate riguroso y profundo que permite, a la vez, plantear alternativas y opciones diferentes frente a las políticas predominantes.

Al pensar inicialmente en el tema tan vasto y complejo que me fue asignado en este ciclo, "La política económica y el desarrollo", debo confesarles con toda sinceridad que en principio estuve tentado a agradecer la invitación, felicitar a los organizadores del evento y declinar mi participación. Me asaltó, naturalmente, el temor de no poder abordar con propiedad un tema que ha estado en el centro de los diagnósticos y las preocupaciones del profesor Currie y sobre el cual ha producido contribuciones originales, que forman parte ya de los aportes significativos para el avance de la teoría y la política económicas. De hecho, consideré totalmente inadecuado pretender resumir en unas pocas páginas y en unos cuantos minutos la riqueza de sus elaboraciones teóricas en torno a los problemas del crecimiento y del desarrollo, y a las estrategias para superarlos, si además contamos con sus numerosos ensayos, escritos con envidiable concisión y claridad.

Con algo de atrevimiento, me ha parecido más procedente, acudiendo a algunos de los conceptos básicos desarrollados por Currie, aprovechar esta ocasión para proponer unos cuantos temas de reflexión sobre la situación actual y las perspectivas de nuestra economía, examinar las políticas que hoy están en aplicación y con ello dejar planteadas unas preguntas que motiven el análisis y la discusión.

Al observar la "agenda" de temas que parecen estar en el centro de las preocupaciones para esta década de fin de siglo en Colombia, creo que existen tres que ameritan un examen detallado, con una suficiente perspectiva, en torno a cuya interpretación se presentan notables divergencias entre los analistas y, por tanto, se ofrecen diferentes enfoques de política. Los temas en sí mismos no son novedosos, pero ante los cambios estructurales que se empiezan a presentar en la economía y en la sociedad colombianas, adquieren una importancia particular. Ellos son: primero, la naturaleza de los obstáculos actuales y proyectados al proceso de crecimiento y de las limitaciones a la más plena y eficiente utilización de los recursos productivos; segundo, lo que se podría denominar la calidad de las políticas macroeconómicas en aplicación, en relación con la selección de los instrumentos y objetivos más adecuados para promover un crecimiento alto y sostenido en condiciones de estabilidad; y tercero, los requisitos institucionales necesarios para transformarnos en una sociedad moderna.

Los temas anteriores se encuentran íntimamente ligados entre sí, y me atrevo a afirmar que de la capacidad que tengamos para resolverlos con éxito dependerá que, para el inicio del próximo siglo, la sociedad colombiana cuente en verdad con unas mayores perspectivas de desarrollo, en el marco de un sistema político de convivencia pacífica y democrática. Como ustedes observarán, con temas como estos, a su vez, Currie ha venido trajinando durante mucho tiempo y nos ha ofrecido sólidas explicaciones teóricas y audaces propuestas de política.

LAS RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO

Existe consenso por parte de los investigadores sobre el notable avance que registró Colombia en el curso de los últimos treinta años, expresado en el incremento acumulativo y casi continuo del ingreso *per cápita*, la acelerada urbanización de la población y de la actividad económica, el desarrollo y la diversificación de la producción para el mercado local y, en menor grado, para las exportaciones, la importante expansión de la educación, la mejora en las condiciones de salud y la ampliación de la cobertura de los servicios públicos básicos y de la infraestructura física. También se presenta un alto acuerdo sobre el hecho de que la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía se debilitó en la última década, por lo cual la economía se colocó en una trayectoria de crecimiento muy por debajo de sus potencialidades y que ese debilitamiento estuvo acompañado por un estancamiento en la productividad y una desmejora en el desempeño de corto plazo, en especial en lo que tiene que ver con el incremento del desempleo y la persistencia de índices inflacionarios relativamente elevados.

El acuerdo es mucho menor en relación con las causas de la declinación económica y con las estrategias propuestas para superarla. Se concede alguna importancia, aunque variable, a las adversas condiciones de la situación internacional, tanto en términos financieros como de las restricciones de acceso a los mercados de los países desarrollados. Se asignan también responsabilidades variables a las políticas macroeconómicas aplicadas en el pasado, en relación con la inestabilidad y con la falta de creación de condiciones adecuadas y sostenibles para un crecimiento económico más rápido.

El grado de controversia también es amplio cuando se analizan los efectos del crecimiento histórico sobre las condiciones generales

de vida de la población colombiana y, en particular, si los patrones de desarrollo que ha seguido la economía han generado inevitablemente la concentración de sus beneficios en un número relativamente reducido de personas y grupos. En verdad, en este amplio período, como cabría esperar, se ha reducido en forma importante el nivel de pobreza y se ha presentado una considerable mejora en la distribución de ingresos. Pero, a su vez, se constata que un elevado porcentaje de la población se mantiene en situación de pobreza, desnutrición, baja educación y ausencia de alguna forma de protección en cuanto a seguridad social.

Frente a las anteriores consideraciones, la pregunta por resolver tiene que ver con las causas del debilitamiento de la economía y la desmejora de su desempeño y, a partir de la identificación de los problemas, la respuesta por ofrecer se concentra en la definición de las estrategias más adecuadas para recuperar el crecimiento, sostener una alta tasa de aumento en el ingreso *per cápita* en un ambiente de estabilidad de precios y, en forma simultánea, lograr la resolución de las situaciones de pobreza.

Como es ampliamente conocido, la explicación que ofrece la teoría de crecimiento finalmente elaborada por el profesor Currie tiene que ver con el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado —o de la demanda real en el sentido de Say— y sus efectos recíprocos sobre la creación y aprovechamiento de economías de escala externas e internas, la adopción de tecnologías más productivas y más rentables, la especialización y el cambio en la proporción de uso de los factores, elementos que en su conjunto generan nuevos aumentos de demanda real en una tendencia dinámica y acumulativa. La operación de estas fuerzas procede a través del funcionamiento del sistema de precios, de la movilidad y de la competencia, pero puede ser restringida por eventos exógenos, entre ellos *shocks* externos o políticas gubernamentales inadecuadas. El logro de una determinada tasa de crecimiento es así —según una afortunada analogía de Currie— el resultado neto de las fuerzas que se contraponen en un campo de batalla: de una parte, la tendencia inherente del sistema económico al crecimiento y, de la otra, los choques (exógenos o de política) contra esa tendencia y las restricciones al funcionamiento del mercado.

La tendencia misma puede estar bloqueada o debilitada por largos períodos, de tal forma que la tasa de crecimiento *per cápita* sea insuficiente. De un lado, por la concentración generalizada de la fuerza de trabajo en actividades que generan bajo ingreso y con

ello una reducida capacidad de demanda efectiva, reproduciendo un círculo vicioso de pobreza y lento crecimiento. De otro, por la permanencia de elevadas tasas de incremento de la población —la cual está asociada en parte con las mismas condiciones de pobreza— que implica altos aumentos en el tamaño de la fuerza de trabajo que conducen a mantener deprimidos los salarios promedio y a retardar el uso de tecnologías más eficientes; por tanto, al final, los aumentos de la producción se “diluyen” entre un volumen creciente de población sin lograr mejorar sus niveles de vida¹. Frente a ello, no sólo es posible sino necesario acelerar la tasa de crecimiento a partir de la remoción de los obstáculos “claves” y mediante el impulso a sectores con alta demanda latente y alta elasticidad ingreso de la demanda, elementos estos que hacen parte de la “estrategia de los sectores líderes” propuesta por Currie: una estrategia de intervención del Estado a través del desbloqueo a la operación de las fuerzas del mercado.

En este contexto, se puede interpretar la muy baja tasa promedio de crecimiento del ingreso *per cápita* en los años ochenta como efecto de la mayor ponderación de las fuerzas que frenaron la expansión del mercado y, con ello, debilitaron los incentivos al cambio tecnológico, el incremento de la productividad, el aumento y diversificación del producto y, en fin, paralizaron los diversos efectos multiplicativos asociados con los “rendimientos crecientes” —en los términos de la definición adoptada por Young-Currie—. Entre dichas fuerzas cabría mencionar las políticas económicas de la primera mitad de la década, entre ellas la sobrevaluación de la moneda con sus efectos negativos sobre el sector líder de las exportaciones y sobre el estancamiento de la industria. Dichas fuerzas también incluirían los impactos de las políticas sobre la exportación de capitales, la destinación de un porcentaje importante del ingreso nacional al creciente servicio de la deuda externa, la subutilización de la construcción de vivienda como factor de reactivación y los posteriores programas de ajuste macroeconómico con altos costos en términos de ingreso y desempleo. En los años finales de la década, las tasas de crecimiento de la producción y el empleo se recuperaron, el efecto neto de las políticas macroeconómicas fue más favorable, la bonanza cafetera y el incremento de las exportaciones actuaron como sectores impulsores, pero también se aceleró

1 Currie ha elaborado y desarrollado estos argumentos en un abundante número de ensayos. Véase por ejemplo, su clásico libro de *Desarrollo económico acelerado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968; y varios de sus artículos incluidos en *Políticas de crecimiento y desarrollo*, Banco de la República, Bogotá, 1982.

la inflación y los graves problemas de terrorismo e inseguridad adicionaron nuevas causas de inestabilidad y de freno al crecimiento.

En balance podría argumentarse que en la década anterior las fuerzas que alejaban a la economía de su más alta trayectoria de largo plazo pesaron excesivamente y que la recuperación parcial de los denominados equilibrios macroeconómicos, con déficit fiscales bajo control y una balanza de pagos más sólida, no fueron garantía suficiente para un crecimiento alto y sostenido. La economía se ha visto atrapada, así, en una "trampa de crecimiento de bajo nivel", ante la limitación en las oportunidades de crecimiento del mercado, el deterioro en el grado de movilidad de los recursos y, a medida que se ha acelerado la inflación, un funcionamiento menos eficiente del sistema de precios. En términos "currisianos", el problema central puede seguirse planteando, sin dificultad, como la existencia de un volumen extendido de empleo de baja productividad y remuneración, refugiado ahora en gran parte en el denominado sector informal pero que persiste también en la agricultura tradicional. Planteado el problema en estos términos, el objetivo esencial sigue siendo, entonces, la creación de empleos de alta productividad y remuneración, mediante la movilidad y reasignación de los recursos hacia actividades de alto tamaño y crecimiento de la demanda.

El Programa de Modernización de la Economía adoptado en febrero de 1990 por la Administración Barco, aunque no presentó sus fundamentos conceptuales en estos términos, perfectamente puede evaluarse desde esta perspectiva. Las exportaciones asumen en este programa el papel de sector líder, y las políticas de apertura gradual y de mantenimiento de una tasa de cambio competitiva buscan favorecerlas al suprimir obstáculos que se interponen al aumento de la competencia y la movilidad. El consecuente incremento de la demanda real estimula la especialización, la generación de economías de escala y el incremento de la productividad; todo ello hace rentable la adopción de nuevas tecnologías y aumenta las oportunidades de inversión. Con el tiempo, las actividades de mayor dinámica lideran la movilidad de la mano de obra y compensan el decaimiento de los sectores desplazados por la competencia externa. Así, en su conjunto, el proceso de crecimiento retoma y sostiene su alta trayectoria.

La racionalidad subyacente de un proceso de apertura gradual descansa sobre dos factores de suma importancia. Primero, la observación del tiempo requerido de ajuste en la movilidad y reasignación de recursos y, por tanto, la necesidad de minimizar los costos de la transición sobre la producción y el empleo; ello implica, además, que la disminución de diversos subsidios también será progresiva y que el Estado interviene en apoyo de los esfuerzos de reconversión productiva y readecuación tecnológica. En segundo lugar, un proceso gradual abre la oportunidad para la generación de nuevas ventajas competitivas que impulsen la creación y difusión de las economías de escala, la adopción de nuevas tecnologías y con ello una mayor tasa de crecimiento de la producción y la demanda². A ello agregaría, ahora, la necesidad de concentrar esfuerzos e instrumentos específicos de promoción en sectores —que pueden ser cambiantes con el tiempo— con alta potencialidad de creación de nuevas ventajas competitivas, lo cual sin duda implica una cierta selectividad, factor que fue descartado en el programa de 1990.

Ciertamente, en este proceso resultan también importantes las consideraciones referidas a la necesidad de asegurar tanto su sostenibilidad como su aceptación por los agentes económicos. Por esta razón, la formulación inicial del programa le concedió un papel crucial al mantenimiento de un nivel apropiado de reservas internacionales.

Desde el punto de vista de la “estrategia de los sectores líderes” propugnada por Currie, cabría agregar dos comentarios específicos. Por una parte, no se le otorgó una especial consideración al sector de la construcción de vivienda, si bien en el espíritu de las observaciones hasta ahora adelantadas ello puede contribuir a hacer menos traumático y costoso el proceso de transición, en particular si, a la vez, se persigue el objetivo de reducir la tasa de inflación mediante políticas de austeridad en los campos fiscal y monetario. Por otra parte, resulta indispensable mantener las condiciones para sostener una tasa de crecimiento alta en las exportaciones por un

2 Véase Currie, Lauchlin, “Las exportaciones y la teoría económica”, en *Políticas de crecimiento y desarrollo*, Banco de la República, Bogotá, 1982. A este propósito, comentando el caso del Japón: “en ese país se anticiparon a una futura o potencial ventaja comparativa a través de políticas directas de protección a la industria, sustitución de importaciones, promoción a las exportaciones, depreciación de la tasa de cambio y acumulación de divisas, en lugar de permitir una situación en que las importaciones contrarrestaran las exportaciones” (p. 219).

período considerable, a fin de permitir que las fuerzas encargadas de desencadenar el crecimiento general logren operar plenamente.

El nuevo Gobierno reforzó considerablemente el programa a través de la adopción de reformas institucionales en los campos laboral, financiero, de inversión extranjera y cambiario. En su sentido fundamental, estas reformas perseguían remover otras barreras a la competencia y la movilidad. De paso, valdría la pena mencionar que la reforma misma del régimen cambiario aunada al manejo de la política monetaria ocasionó, sin embargo, grandes movimientos de capital que se han encargado de crear nuevas fuentes de desestabilización e incertidumbre en el funcionamiento del mercado, por lo cual legítimamente se puede colocar entre los factores restrictivos a un crecimiento más acelerado.

Más allá de estas reformas, el nuevo gobierno aceleró de manera radical el programa de apertura, privándolo de los beneficios potenciales antes indicados de la gradualidad, para utilizarlo como instrumento de control a la inflación y convencido, también, de que las indefiniciones y los continuos cambios en materia de tarifas arancelarias estaban generando mayores dificultades y escasos resultados en materia de inversiones, importaciones y competencia. En el campo de las exportaciones, las políticas de estímulo a la expansión del mercado fueron complementadas con la adopción de acuerdos de libre comercio con Venezuela y más recientemente con Ecuador y, hacia el futuro, con México y Chile. En contraposición, acudió también a la revaluación de la tasa de cambio real como instrumento de control a las presiones inflacionarias. Como resultado, en la práctica han estado en operación políticas contradictorias.

Con todo, lo que quisiera subrayar para los propósitos de la discusión en esta sección es el diagnóstico actual sobre los obstáculos al crecimiento y la forma de superarlos. Aquí, sin embargo uno encuentra menos claridad, en especial en cuanto a la identificación de la naturaleza del problema, y hay un cierto grado de confusión entre los objetivos y las políticas³.

3 La breve discusión que sigue está basada en los planteamientos expuestos en *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, DNP, Bogotá, octubre, 1991.

La explicación propuesta en el plan de "La revolución pacífica" se basa en lo que se define como "la nueva teoría del desarrollo", según la cual las fuentes de crecimiento residen en el estímulo a la oferta y, por tanto, las restricciones deben provenir de rigideces de oferta. De acuerdo con ello, son "estériles", "ineficaces" e "inútiles" y "han quedado relegadas conceptualmente" las explicaciones basadas en el estímulo a la demanda, el cual se identifica, sin mayor cuidado ni conceptualización, con el aumento del déficit fiscal, por lo cual se aduce que provoca desequilibrios macroeconómicos que obstaculizan el crecimiento y se oponen a la equidad. No deja de sorprender tampoco el tratamiento tan inadecuado del concepto de sectores líderes. Está tan cargada de adjetivos y emotividad la sustentación de la nueva teoría que no deja espacio para ningún enfoque alternativo y, tal vez, sólo quedaría, como dijo alguna vez Currie, "arrepentirnos, confesar nuestras culpas y humildemente solicitar la readmisión a la verdadera iglesia de la ortodoxia económica".

Aunque no es fácil distinguir las relaciones de causalidad, las restricciones de oferta según la nueva teoría provienen del lento crecimiento de la productividad, el cual a su vez está explicado por el proteccionismo, la caída en la acumulación de capital (físico y humano), la débil movilidad de recursos y bienes, la falta de competencia, la interferencia del Estado mediante acciones directas en los mercados de bienes y la reasignación forzada de recursos hacia sectores "estratégicos". Sin mayor esfuerzo, dentro de la lógica propuesta, el anterior listado de factores podría reducirse a dos: el bajo grado de competencia con sus efectos concomitantes, y las modalidades de intervención del Estado propugnadas por las "viejas" teorías del desarrollo.

Si esto es así, aparentemente la nueva teoría no explica mucho. Por una parte, faltaría todavía por responder lo básico: por qué y cómo el funcionamiento de las fuerzas económicas ha impedido una más alta movilidad de recursos y un mayor grado de competencia, y cómo se pueden remover esos obstáculos, para no llegar simplemente a que "la promoción de la competencia... se manifiesta en una producción más competitiva y en unos productores más competentes"⁴. Por otra parte, si las causas de las limitaciones a la competencia y a un crecimiento más acelerado se reducen simplemente a que el Estado ha impedido el funciona-

4 *La revolución pacífica, op. cit., pág. 37.*

miento eficiente de los mercados⁵, no sólo se pretendería deducir mucho a partir de muy poco, sino que se estaría efectuando una lectura equivocada de las "viejas" teorías del desarrollo y una evaluación defectuosa de la experiencia de los casos citados como los más exitosos del crecimiento e inclusive de etapas anteriores del desarrollo colombiano.

En un artículo de respuesta a algunas críticas al plan y sus fundamentos teóricos, el problema se plantea en forma menos confusa y apasionada y más rigurosa, aunque sin que por ello la explicación resulte más satisfactoria⁶. Para la nueva teoría, a diferencia de los modelos neoclásicos "a lo Solow" de rendimientos constantes a escala y cambio tecnológico exógeno, el crecimiento es endógeno y acumulativo como resultado de las inversiones en investigación y en capital físico y humano que generan externalidades y economías de escala. La incorporación de esos nuevos factores constituye, sin duda, un avance tanto a nivel de la especificación de los componentes de la producción agregada como de las características de la "función de producción". Sin embargo, la explicación de las causas del crecimiento parece que se detiene aquí, es decir, en la mayor contribución relativa de los factores relacionados con este concepto más amplio de inversión, lo cual evoca la teoría de las "fuentes contables del crecimiento", tan agudamente criticada por Currie⁷.

Obsérvese, por otra parte, que la endogeneidad del cambio tecnológico, los rendimientos crecientes, la especialización, las economías de escala, el crecimiento como proceso acumulativo y en continuo desequilibrio, todo ello asociado al tamaño y la tasa de crecimiento de la demanda, son el núcleo de las "viejas" teorías formuladas por Young y Currie. A este respecto, una de las implicaciones notables de este aporte de Currie es su planteamiento de una teoría alternativa de la distribución y su crítica a la irrelevancia teórica y al irrealismo empírico de las explicaciones neoclásicas basadas en la teoría de la productividad marginal de

-
- 5 Como parecería inferirse de la afirmación de que en la nueva teoría del desarrollo suponemos que, en contraste con las anteriores, "el propósito de la acción del Estado no es... sustituir el mercado y las condiciones de competencia". *Ibid.*
 - 6 Véase "Respuesta a los comentarios sobre la consistencia macroeconómica del plan", *Revista planeación y desarrollo*, DNP, Bogotá, mayo 1992.
 - 7 Véase "Fuentes de crecimiento", *World Development*, Vol 14, No. 4, 1986, reimpresso en *Reactivación, crecimiento y estabilidad*, Legis Editores, Bogotá 1988.

los factores; esta contribución, desafortunadamente, ha sido pasada por alto en las discusiones académicas.

A través del razonamiento utilizado en el artículo referido, la "nueva" teoría del crecimiento parece especificarse más como una sustentación analítica de las actividades en las cuales el Estado debe concentrar sus políticas e inversiones, que como una explicación general del funcionamiento del sistema económico. Ello por cierto no deja de ser importante, pero es notoriamente insuficiente. En todo caso, el área de acción del Estado correspondería a las actividades generadoras de externalidades (y complementarias de la inversión privada), tales como la inversión en investigación, en capital humano (educación, salud, nutrición) y en infraestructura, a partir de las cuales se produciría el crecimiento de la productividad global. Por otra parte, y por aparte, la mayor competencia externa y la mayor libertad en el funcionamiento de los mercados de factores conducen a una asignación más eficiente de los recursos y, por tanto, generan más crecimiento y equidad.

Cuando estos elementos se retoman en forma más detallada en la cuantificación de los impactos sobre el crecimiento⁸, se encuentran nuevas y distintas causalidades en la explicación, más relacionadas con el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado. Así, por ejemplo, en el tratamiento de los impactos provocados por la apertura y por el más alto crecimiento del comercio exterior se destaca tanto el "efecto global sobre la demanda de la economía" como la generación de externalidades, lo cual incrementa la productividad y la producción exportable; a partir de allí se concluye que "por la vía del comercio se introducen impactos de aprendizaje y competitividad inducidos por el acceso a mercados de mayor dimensión...".

En síntesis, la explicación que nos ofrece la nueva teoría resulta insatisfactoria, desarticulada e incompleta. No pretendo, sin embargo, contraponer adjetivos cargados de emotividad para descartarla. En su lugar desearía subrayar que la principal lección que se deriva de este examen comparativo sobre los obstáculos actuales al crecimiento es que objetivos y propósitos aparentemente similares pueden, de hecho, descansar en criterios y políticas de muy distinta naturaleza y de muy diferente alcance. En la medida en que el objetivo sea lograr un crecimiento alto y sostenido de la

8 "La revolución pacífica", *op. cit.*, capítulo VII.

economía con el propósito de vencer la pobreza y la desigualdad, sugeriría que tenemos la urgencia —y la responsabilidad— de reexaminar y debatir la validez y pertinencia de las políticas en curso y de los fundamentos teóricos sobre los cuales se apoyan.

LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Este tema lo trataré brevemente, no tanto porque no lo considere de fundamental importancia, sino porque el debate que se ha dado en los últimos dos años ha sido lo suficientemente rico y variado y ha permitido destacar con acierto tanto las fallas e inconsistencias de las políticas aplicadas, como los costos e incertidumbres que han generado en la economía. Invitaría, a este propósito, a leer, por ejemplo, las evaluaciones del profesor Currie y de Eduardo Sarmiento que aparecen en la edición de julio de 1992 de la revista *Estrategia*.

Los criterios de manejo de la política macroeconómica dependen tanto de las explicaciones sobre el funcionamiento del sistema como de las prioridades que se establecen, las cuales son cambiantes. Si bien, en general se admite que la política macroeconómica debe contribuir a alcanzar un crecimiento alto y sostenido de la economía y a mantener un nivel estable de precios, el uso de instrumentos y políticas específicas para lograr ese propósito puede ser variable. Esta política comprende, además, un conjunto de políticas que afectan la producción, las decisiones de ahorro e inversión, la demanda agregada y los precios, y en cuya aplicación se pueden generar conflictos. Por tanto, cabría agregar que la calidad de la política macroeconómica depende de la coherencia interna y de la consistencia entre sus diversos componentes.

En diversas épocas se ha formulado explícitamente el objetivo de la política como el logro del equilibrio macroeconómico, aunque ello puede significar muchas cosas, entre ellas la compensación mutua de los desequilibrios entre los distintos componentes sectoriales de la política —fiscal, monetario, cambiario— sin que necesariamente se corrijan esos desequilibrios. De hecho, también, el equilibrio en los balances macroeconómicos de ahorro-inversión puede coexistir con bajos niveles de producción, desempleo generalizado de los recursos y estancamiento económico.

Evidentemente, el problema es más complicado cuando los criterios y los objetivos de la política no se precisan y cuando la aplicación de los instrumentos es fluctuante, todo lo cual genera señales y reacciones contradictorias en los agentes económicos y, con ello, se constituye en fuente de incertidumbre en vez de promover la estabilidad. En los últimos dos años, desafortunadamente, existen muchos ejemplos de ello.

A nivel de los objetivos conflictivos y no claramente resueltos en la actualidad, resaltaría los que tienen que ver con la política anti-inflacionaria, el manejo cambiario⁹ y sus implicaciones, también contradictorias, sobre el crecimiento económico a mediano plazo. La principal preocupación de corto plazo ha sido el efecto del exceso de crecimiento de las reservas internacionales sobre la tasa de inflación, ocasionado en parte por las medidas de liberación de los mercados financiero y cambiario y en parte por la misma aplicación de los instrumentos de política económica. En esta aplicación se ha utilizado, primero, el control directo e indirecto sobre la oferta monetaria y la elevación de la tasa de interés, preservando el nivel real de la tasa de cambio; luego, la aceleración de la apertura y la revaluación del peso para disminuir los costos de importación y estimular su demanda; más tarde, la ausencia de cualquier control monetario para provocar un alto crecimiento de la liquidez, bajar la tasa de interés y estimular la salida de capitales; pero no permitir, en todo caso, que el movimiento del precio de la divisa refleje por entero la situación superavitaria de la balanza de pagos. En el uso de las políticas más recientes se ha argumentado que una alta demanda de crédito es compensada por una pérdida equivalente de divisas, que sería el objetivo buscado, aunque no se ha hecho claridad sobre la cantidad de supuestos implícitos necesarios en términos de demanda de dinero, tasa de interés y tasa de cambio.

De otra parte, la alta tasa de crecimiento del ingreso nominal ha contribuido a validar expectativas inflacionarias incorporadas en los reajustes salariales, aunque más recientemente, en forma contradictoria con otros objetivos más generales de política, se ha indicado que no se permitirá una variación inmediata en el precio de los combustibles, a fin de desactivar las expectativas inflacionarias.

9 Currie, Lauchlin, "¿Estabilidad de precios o estabilidad cambiaria?", *Estrategia económica y financiera*, Bogotá, julio 1992.

Ciertamente el uso de la estrategia de apertura y de la tasa de cambio como instrumentos de control antinflacionario han tenido el efecto de disminuir los precios relativos de los importables, estimular las importaciones y contribuir (junto con el prepago de deuda externa) al gasto de reservas. Al mismo tiempo, han desestimulado el crecimiento de las exportaciones.

Si, al final, todas las políticas puestas en marcha logran desactivar la alta expansión de la oferta monetaria, mediante la disminución de las reservas internacionales, quedarán en la superficie varios de los costos hoy ocultos. Por una parte, los riesgos que las políticas pueden acarrear en términos del deterioro de la balanza de pagos en el mediano plazo. Por otra, los efectos de una inflación de costos, por salarios y reajustes de precios controlados, que podrían o financiarse con nuevas expansiones monetarias o evitarse, pero a costa de aumentos en el desempleo y pérdida en la producción. Todo lo anterior se expresará en mayores restricciones al logro de los objetivos de crecimiento sostenido.

La enorme variabilidad de las políticas en un plazo tan breve ha ocurrido en medio de un rápido cambio en las reglas del juego y en las instituciones encargadas de aplicarlas y, en parte, se ha debido a ello. Este cambio incluye, de un lado, una mayor libertad al movimiento de capitales y a la recomposición de activos financieros entre moneda nacional y monedas extranjeras; del otro, un nuevo sistema de dirección de la política macroeconómica (o, por lo menos, de componentes esenciales de la misma) en cabeza de la Junta Directiva del Banco de la República, con inevitables efectos de reajuste en la coordinación y en los criterios de manejo. Los nuevos criterios y la desregulación de mercados generan un nuevo marco de menor control sobre variables tales como la oferta monetaria, la tasa de interés y la tasa de cambio, frente al sistema de políticas macroeconómicas que imperó durante las últimas décadas, pero aún no es del todo claro cuál será el nuevo sistema de manejo que lo reemplace y cuánto tiempo demandará su maduración. Habrá que tener en cuenta, adicionalmente, el necesario efecto que sobre la autonomía de la política macroeconómica provocará la consolidación de las zonas de libre comercio.

Al concluir este tema creo, entonces, que tenemos un campo fértil de discusiones y proposiciones para aclarar los objetivos de las políticas macroeconómicas, los criterios que las inspiran y el grado de consistencia con el cual operan. Todo ello, obviamente, para

minimizar los costos y los riesgos en un horizonte de mediano plazo y darle curso efectivo a la reorganización productiva de nuestro sistema económico.

LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES

Este tema, como lo indica su nombre, es demasiado amplio y desborda el tratamiento estrictamente económico. Incluye aspectos fundamentales, tales como la capacidad de modernización de nuestro sistema político y de dar respuesta a los conflictos y demandas sociales; la recuperación de las condiciones de convivencia pacífica y la vigencia de la democracia, en un marco de respeto a la vida y al ejercicio de las libertades individuales; la eficacia de la justicia para sancionar el delincuente y aplicar la ley. Todo ello es, en buena medida, condición y resultado del desarrollo de la sociedad.

Sin posibilidad de examinar esos aspectos en los límites de esta conferencia, sí podemos concentrarnos, dentro de un marco de referencia mucho más restringido, en dos temas relevantes, cuya solución condicionará en buena medida el patrón de evolución que finalmente siga el país en esta y en la próxima década. Ellos son la intervención del Estado y las características e implicaciones de la descentralización.

El primero y más debatido, sin duda, es el que tiene que ver con la naturaleza y la forma de intervención del Estado. La discusión sobre este tema, sin embargo, se ha tornado cada vez más difícil porque se ha cargado de prejuicios. El análisis y la reflexión han sido reemplazados por los lemas y las ideologías. Y de estas últimas se ha derivado casi un axioma: el Estado es el causante de todos los problemas y dificultades de la sociedad, su intervención ha restringido la eficiencia, la equidad y el crecimiento. Asociado con esta postura, el léxico de la "nueva economía" ha descartado por peligrosos conceptos tales como intervención, subsidios, protección, selectividad, incentivos, regulaciones.

Para plantear el tema en forma adecuada, el análisis económico cuenta con criterios más objetivos y experiencias históricas que permiten evaluar apropiadamente las áreas, políticas y formas de participación del Estado en los procesos económicos. En este marco resaltaría que la nueva ortodoxia ha hecho una lectura sesgada e incorrecta de las experiencias más exitosas y prolongadas de creci-

miento económico, entre ellas Japón y los nuevos países industrializados del extremo oriente. La evidencia es abrumadora para constatar que en su momento, para promover el crecimiento, se recurrió a políticas de intervención directa, con protección, subsidios, incentivos específicos, planes selectivos. En la operación de ese proceso creció la especialización, se incorporaron tecnologías cada vez más modernas, se crearon las condiciones para desarrollar nuevas líneas y ramas de producción, aumentó la movilidad y se incrementaron tanto la remuneración como la productividad del trabajo. Sobre los avances acumulados en cada momento del proceso, las políticas también fueron dinámicas y cambiantes, dirigidas a promover nuevas ventajas competitivas y a sostener altas tasas de crecimiento. El acelerado desarrollo exportador nunca fue incompatible con políticas activas en materia de industrialización y comercio exterior, y antes bien fue apoyado por éstas¹⁰. En su sentido fundamental, hubo un alto grado de complementaridad y una eficaz retroalimentación entre las formas y mecanismos de intervención del Estado que se adoptaron y el funcionamiento más eficiente de las fuerzas del mercado.

La más importante lección de estos casos es, sin duda, evitar los dogmatismos. En términos más específicos una lección de enorme utilidad es la generación de condiciones para la creación de nuevas ventajas competitivas, mediante las cuales se dinamice el crecimiento, la incorporación del progreso tecnológico y el aumento de empleos mejor pagados en el volumen que sea requerido. La tercera lección es que no hay que tenerle miedo, para promover esas condiciones, a la utilización de instrumentos directos y selectivos por el tiempo que sea necesario. La cuarta lección es que más bien se le debería tener miedo al mandato de la ortodoxia de no utilizar políticas para promover el cambio y el crecimiento, cuando su costo sea el de perpetuar un patrón de crecimiento basado en la

10 Sobre todos estos puntos la literatura, afortunadamente, ya es abundante. Véase, por ejemplo, a simple título ilustrativo, el ensayo de Stephen C. Smith, *Industrial Policy in Developing Countries: Reconsidering the Real Sources of Export-Led Growth*, Economic Policy Institute, Washington, 1991. Evidentemente, dentro de estas tendencias generales se encuentran períodos en los cuales algunas políticas aplicadas actuaron más como frenos que como estímulos al crecimiento y, desde un punto de vista dinámico, pudieron obstaculizar la creación de nuevas ventajas comparativas. Ello, como es natural, más que una crítica al argumento presentado, es una expresión del deterioro en la calidad de las políticas y de la deficiencia de los diagnósticos; y eso, claro que sí, también se presenta en las "mejores familias", en este caso, Japón y los otros países exitosos del oriente asiático.

explotación de las ventajas naturales y del bajo costo de la mano de obra.

Un aspecto más específico se relaciona con la mejora en la eficiencia del sector público, en sus instrumentos de regulación, en sus formas de organización, en la calidad de la gestión y la gerencia pública. Sobre un tema como éste, el profesor Currie planteó propuestas pioneras desde comienzos de los años cincuenta. Algunas se han llevado a cabo; muchas de ellas mantienen su vigencia actual¹¹. En el área social, por ejemplo, que ha sido receptora de volúmenes cuantiosos y crecientes de recursos públicos —aunque siempre insuficientes frente a las necesidades— se ha diagnosticado hace tiempo la baja eficiencia y eficacia de su gestión. El tema, naturalmente, es más amplio que esto y en el presente se relaciona estrechamente con la reestructuración del sector público para hacerlo compatible con el nuevo modelo de apertura e internacionalización. En la actualidad el Gobierno dispone de facultades constitucionales que hacen posible emprender un amplio y profundo proceso de reforma. Llamaría la atención sobre la necesidad de que esta reforma no se tome simplemente como un cambio técnico-administrativo o una reestructuración en los organigramas de las entidades públicas. La oportunidad es demasiado valiosa para desaprovecharla.

El segundo tema que quisiera mencionar es el de las implicaciones de la descentralización. Su tratamiento ha estado también cargado de emotividad en cuanto se ha asociado con la autonomía regional y la democracia participativa, por lo cual, en palabras de Currie, "se convierte en un arsenal semántico formidable calculado para intimidar a cualquier escritor y para inhibir cualquier intento que se haga para elaborar un análisis objetivo de los programas"¹².

En la década pasada, en la primera etapa de la descentralización, el gobierno central buscó liberarse de la atención directa a los problemas locales a cambio de cederles a los municipios unos recursos tributarios, para que ellos se dedicaran a satisfacer un amplio conjunto de necesidades básicas que, según se argumentaba, podían prestarse en forma más eficiente a escala local. El desarrollo

11 Véase Currie, Lauchlin *La administración pública en Colombia*, Ediciones especiales de la Contraloría General de la República, Bogotá, 1988.

12 Currie, Lauchlin, "Descentralización: Algunos interrogantes", en *Reactivación, crecimiento y estabilidad*, Legis Editores S.A., Bogotá, 1988.

de estas propuestas no ha sido nada sencillo a pesar del volumen creciente de recursos que se empezaron a transferir a las localidades. Ante todo porque el país viene de una larga historia de concentración de ingresos fiscales e inversiones públicas en cabeza de la Nación, asociada con el debilitamiento de los recursos, el papel y las funciones de los departamentos y los municipios.

En esas circunstancias, la tradición de que los problemas locales se resolvían por el Gobierno nacional hacía difícil convencer a los poderes políticos locales de asumir nuevas responsabilidades a pesar de que estuvieran trasfiriéndose nuevos recursos. El propio debilitamiento regional adquirió, en muchos casos, contornos dramáticos en términos de la ausencia o extrema precariedad de las bases institucionales y administrativas requeridas para asegurar la prestación de servicios. A esta escasa capacidad técnica se sumaron los arreglos políticos mediante los cuales las administraciones regionales podían escriturarse a nombre de grupos específicos y considerarse como fortines políticos y financieros.

Esta descentralización tuvo varios resultados contundentes. El primero y más "exitoso" de todos fue efectivamente la transferencia de muchos recursos, empezando por los del IVA y siguiendo con cuantiosos aportes adicionales, para asegurar ese modelo descentralizador. Los recursos "extras", en el solo caso del sector de agua potable, pueden sumar fácilmente unos \$150 mil millones en pesos de hoy. El segundo fue que la Nación se quedó de todas formas con menos recursos pero le tocó seguir encargada de la financiación y provisión de varios de los servicios "descentralizados". El tercero fue la respuesta marginal de los municipios para fortalecer la generación de recursos propios. Baste decir que en la actualidad, para el consolidado de los municipios, cerca de un 50% de sus ingresos corrientes proviene de transferencias nacionales y de regalías; más aún, excluyendo las 5 ciudades con más de 500 mil habitantes, en el resto de ciudades y municipios del país las transferencias de IVA son de lejos el recurso más importante y para localidades con menos de 100 mil habitantes son varias veces superiores al total de tributos municipales. Por las mismas razones, los mecanismos de cofinanciación entre la Nación y los municipios puestos en marcha empezaron a rendir resultados muy inferiores a los que se esperaban.

Más adelante el proceso de descentralización se ha involucrado dentro de un proyecto político más general de autonomía política y administrativa y democracia participativa. En verdad, no bastaba

con manejar unos recursos más, con todo lo voluminosos que fueran, si los mandatos y los mandatarios locales seguían dependiendo de las decisiones políticas del Gobierno nacional. La elección popular de alcaldes, la participación más directa de la comunidad, la conformación de regiones de planificación con mayor injerencia regional fueron, entre otros, los hitos en este proceso. Recientemente, la Asamblea Nacional Constituyente decidió avanzar más rápido: se necesitaba más descentralización, más independencia política regional y, obviamente, muchos más recursos. Y todo eso ha empezado a darse: elección de gobernadores, posibilidad de conformar regiones con estatutos autónomos, nuevas alternativas de organización territorial. Y claro está, recursos en cuantía creciente hasta el 2002 aunque sin especificarse muy bien todavía cuáles serán las funciones, actividades y servicios que prestarán los municipios —ni qué dejará de hacer el Gobierno nacional— con cargo a esas nuevas transferencias. Pero, adicionalmente, el esquema avanzó tanto, que ha llegado al punto de reproducir, a escala cada vez menor, las anteriores formas de descentralización, como sucede con la creación en los municipios de Juntas Administradoras Locales.

En medio de esta euforia colectiva no son muchas las voces —o su audiencia ha sido más bien escasa— que intentaron y siguen intentando preguntarse y encontrar respuestas a cosas tales como el contenido mismo del proceso de descentralización, las bases económicas para llevarlo a cabo en forma eficiente y los mejores criterios de asignación de los recursos fiscales entre municipios de diverso tamaño. Inclusive sólo después de algún tiempo y muchas preocupaciones, el Gobierno nacional puso a andar un programa de apoyo institucional y técnico a los municipios para intentar mejorar la gestión local y dotarlos de herramientas técnicas y administrativas más adecuadas. Pero sus resultados todavía están por verse.

Ha sido tan acelerado y cambiante todo este proceso que ha quedado poco campo para evaluarlo y establecer los correctivos requeridos. En las entidades del Gobierno, que tienen que ver de alguna forma con su coordinación y supervisión, gran parte del tiempo se ha invertido en poder darle forma y organización. De cierta manera es como una carrera en la cual las reglas de juego se modifican más velozmente que los mecanismos para ponerlas a funcionar.

A lo largo del resto de esta década y comienzos de la próxima, por mandato constitucional, se estarán asignando recursos crecientes a las regiones. El Gobierno nacional se vio precisado ya a

hacer una reforma tributaria, en parte con el propósito de financiar esas transferencias; pero aún no se ha definido claramente cuál será la utilización de esos recursos por parte de los municipios, cuáles funciones o servicios quedarán bajo su responsabilidad, ni cuáles serán los criterios específicos de asignación dentro de los parámetros que estableció la Constitución. Se tiene, pues, un gran interrogante sobre la destinación y utilización de una considerable porción de los recursos públicos.

Y las mismas preguntas están todavía sin resolverse. La primera entre todas es cómo compaginar la nueva tendencia histórica descentralista con el objetivo para el cual fue diseñada: lograr la mayor y mejor prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades básicas de la población y, en particular, de sus grupos más pobres. Porque lo cierto es que a pesar de las reformas emprendidas, de la liquidación y reestructuración de las empresas y de la canalización de considerables recursos, en ese objetivo es muy poco lo que se ha avanzado.

En segundo lugar, tampoco ha habido políticas claras orientadas a hacer más eficiente y menos costosa la prestación de los servicios descentralizados y para ello no basta, naturalmente, disponer de más ingresos. En varias de las empresas los excesivos costos operativos y burocráticos siguen absorbiendo una proporción significativa de los recursos y frenando las inversiones necesarias para aumentar la cobertura de los servicios. Todo ello ha puesto un enorme signo de interrogación sobre la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos y sobre su asignación efectiva en favor de las comunidades.

Inclusive, no obstante los mayores recursos transferidos, la observación de la coyuntura financiera actual y futura de varias ciudades (entre ellas la capital de la República) señala una situación deficitaria crítica que merece estudiarse a fondo y resolverse rápidamente. Algo está pasando en la gestión municipal, sea el uso excesivo del endeudamiento, el desborde de la burocracia, la ineficacia en el recaudo de tributos o la utilización del fácil y cómodo expediente de pignorar las rentas municipales a cambio de obtener costosos créditos bancarios que otros pagarán mañana. Sería paradójico que, en medio de un rápido proceso de descentralización, se configurara una crisis fiscal generalizada a nivel municipal que pueda llevar, al final, a restringir la prestación de servicios públicos básicos y la atención de programas sociales y a afectar, incluso,

las condiciones macroeconómicas haciendo más penoso y traumático el retorno a la estabilidad.

UNA PALABRA FINAL

Al felicitar de nuevo a los organizadores de este homenaje al profesor Currie, quisiera terminar con una nota personal.

Hace precisamente 25 años, cuando entraba a estudiar economía en la Universidad Nacional, yo tuve la suerte de hacer parte de la generación de estudiantes favorecidos por las reformas que se estaban introduciendo en el p \acute{e} nsum de estudios bajo la influencia del profesor Currie. Luego han venido otras y variadas reformas, pero a lo largo del tiempo estoy seguro de que se han mantenido y fortalecido los elementos esenciales propuestos por el profesor en cuanto al contenido y la orientaci3n de la ense \tilde{n} anza de la econom \acute{a} .

He sido, sin embargo, m \acute{a} s afortunado que muchos de mis antiguos compa \tilde{n} eros de estudio, porque en m \acute{u} ltiples ocasiones a lo largo de estos a \acute{n} os me he beneficiado en diversas formas de la amistad, la influencia y los consejos del profesor Currie. En FINES, en el Instituto de Estudios Colombianos y a mi paso durante el anterior gobierno por el Departamento Nacional de Planeaci3n, las ense \tilde{n} anzas del profesor han estado siempre presentes de alg \acute{u} n modo. Me apresuro finalmente a aclarar, aunque con toda seguridad no es necesario, que en este trayecto las equivocaciones son imputables a las fallas del alumno, a pesar de los denodados esfuerzos del profesor.