



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

THINK TANKS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN COLOMBIA: EL CASO DE FEDESARROLLO EN EL GOBIERNO DE BELISARIO BETANCUR

Andrea Avila Serrano

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones

Internacionales IEPRI

Bogotá, Colombia

2012

THINK TANKS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN COLOMBIA: EL CASO DE FEDESARROLLO EN EL GOBIERNO DE BELISARIO BETANCUR

Andrea Avila Serrano

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios Políticos

Director:

Ph.D., en Economía, Jairo Hernando Estrada Álvarez

Línea de Investigación:

Élites, teoría política y economía política de las políticas públicas y las reformas
estructurales en Colombia

Grupo de Investigación:

Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales THESEUS

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones
Internacionales IEPRI

Bogotá, Colombia

2012

Resumen

El presente trabajo de investigación, retomando un enfoque heurístico y hermenéutico, se plantea como propósito analizar la incidencia de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo- como *Think Thank*, en el proceso de implementación del programa de ajuste estructural llevado a cabo durante la administración del presidente Belisario Betancur, desde una perspectiva que busca examinar el uso del conocimiento científico como criterio legitimador de la toma de decisiones públicas. En este sentido la investigación permite establecer el rol determinante de Fedesarrollo en la implementación de un modelo económico de corte neoclásico, a través de su producción intelectual y de la provisión de cuadros burocráticos, resaltando la relevancia de los estudios sobre los tanques de pensamiento y su injerencia en las políticas públicas.

Palabras clave: Think tanks, Estado, ajuste estructural, tecnócratas, decisiones públicas, poder.

Abstract

THINK TANKS AND STRUCTURAL ADJUSTMENT IN COLOMBIA: FEDESARROLLO IN THE GOVERNMENT OF BELISARIO BETANCUR

The present research work, taking a heuristic and hermeneutic approach raises the purpose of analyzing the incidence of the *Foundation for Higher Education and Development-as-Fedesarrollo Think Thank*, in the process of implementing the structural

adjustment program implemented during the administration of President Belisario Betancur, from a perspective that seeks to examine the use of scientific knowledge as a criterion legitimizing public decisions. In this sense, research-sets Fedesarrollo decisive role in the implementation of an economic model of neoclassical through their intellectual production and the provision of bureaucratic structures, highlighting the relevance of studies of think tanks and interference in public policy.

Keywords: Think tanks, State, structural adjustment, technocrats, public decisions, power.

Contenido

	Pág.
Resumen	III
Introducción	1
1. Acercamiento a las categorías de Think Tanks y Ajuste Estructural	5
1.1 Intelectuales, tecnócratas y Estado	5
1.2 Los centros de pensamiento o <i>Think Tanks</i>	11
1.3 La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO: Un Think Tank colombiano	15
1.4 Ajuste estructural: Cambio en el modelo de acumulación en América Latina	19
2. El programa de ajuste estructural en Colombia 1984-1986	27
2.1 Estado de la economía colombiana al inicio del gobierno de Belisario Betancur	28
2.2 El Plan de Desarrollo “Cambio con Equidad” 1983-1986 y las primeras medidas económicas del gobierno Betancur.....	33
2.3 ¿Se agudiza la crisis?: Cambio de rumbo en la política económica del gobierno Betancur	43
2.4 El Fondo Monetario Internacional y el programa de ajuste estructural	49
2.5 El plan de ajuste económico del gobierno Betancur.....	60
3. Fedesarrollo y el programa de ajuste estructural de 1984	67
3.1 El equipo económico del gobierno Betancur	67
3.2 La postura de Fedesarrollo frente a la política económica del gobierno de Betancur	70
3.3 Fedesarrollo y la consolidación del nuevo modelo económico en Colombia ..	77
4. Conclusiones	8585
Bibliografía	91

Introducción

Durante la década de 1980 Colombia dio importantes pasos hacia la consolidación definitiva de un modelo económico de corte neoclásico, al adoptar un paquete de medidas de política económica que fueron presentadas como las idóneas para superar la crisis que atravesaba el país, y que apuntaban principalmente a la búsqueda de la estabilización macroeconómica, la liberalización de los mercados y la transformación del papel del Estado, formuladas en el marco del programa de *ajuste estructural* de 1984-1985, en clara concordancia con las transformaciones de los enfoques económicos a favor de la economía de mercado que se sucedieron a nivel mundial.

Este programa de ajuste, al igual que en otros Estados de América Latina, fue llevado a cabo bajo la conducción del Fondo Monetario Internacional, erigiéndose como la única respuesta a la llamada *crisis de la deuda externa*, presentada en el hemisferio en el año de 1982, en tanto fue una condición obligatoria solicitada por la banca comercial internacional para mantener las líneas de crédito y así asegurar la liquidez y los flujos de capital necesarios para la superación de dicha crisis.

Es en este contexto en el que se enmarca la presente investigación, teniendo como pretensión fundamental analizar la incidencia de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo- como *Think Thank* enfocado en la investigación económica, en el proceso de implementación del programa de ajuste estructural durante los años de 1984 y 1985, dentro del gobierno del presidente Belisario Betancur, entendiendo dicha incidencia desde una perspectiva centrada en el conocimiento científico como criterio legitimador de la toma de decisiones públicas.

Esta investigación fue realizada a través de una revisión documental de fuentes primarias, que incluyó informes oficiales relacionados con el programa de ajuste estructural, tales como las memorias del Ministerio de Hacienda que presentan las

justificaciones gubernamentales para la adopción de las políticas, los planes y los programas económicos, las leyes de la República que establecieron el marco normativo del programa y los documentos de recomendación de política del Fondo Monetario Internacional, así como literatura producida por Fedesarrollo durante el periodo de estudio, principalmente sus publicaciones seriadas.

De igual forma, se tuvieron en consideración diversas fuentes secundarias, agrupadas en aquellas que abordan los temas del ajuste estructural en Colombia, por un lado, y las que reflexionan sobre las actividades de Fedesarrollo como centro de investigación, por el otro, esto teniendo en cuenta que es exigua en el país la producción académica que se ocupe de relacionar ambas temáticas.

Y es precisamente por esta escasez de trabajos académicos que analicen el rol de los *Think Tanks*¹ en Colombia, con relación a su influencia en la toma de decisiones públicas y en el diseño de políticas públicas, que nuestra investigación se configura como un aporte significativo al campo de los estudios políticos.

Teniendo en cuenta esto, la presente investigación adelanta un análisis con base en los aportes que sobre la definición y entendimiento de los Think Tanks han hecho autores norteamericanos y latinoamericanos; complementados con las contribuciones teóricas de Pierre Bourdieu, respecto de su entendimiento del Estado en relación con los campos y las luchas que dentro de ellos se desarrollan, el poder, las diferentes formas de capital, y el papel de los intelectuales tecnócratas en ellos.

Subsecuentemente, se realiza una caracterización de Fedesarrollo como *Think Tank*, y, a la vez, una exposición detallada de las medidas adoptadas dentro del programa de *ajuste estructural* de 1984, así como de las etapas del proceso de implementación, mostrando que con la concreción de éste programa bajo la monitoria del Fondo Monetario

¹ Cabe anotar que a diferencia del caso colombiano, los estudios relacionados con el papel de los *think tanks* en la definición de políticas públicas (no solo en temas económicos sino de seguridad, defensa, relaciones exteriores, entre otros), han sido altamente desarrollado en países como Estados Unidos y Gran Bretaña, así como en Latinoamérica en México, Chile o Argentina, donde la relación entre el sector público y los tanques de pensamiento es más evidente y por ello se han adelantado numerosos trabajos y realizado múltiples publicaciones que se ocupan de esta temática.

Internacional se sentaron las bases para la implantación de las posteriores reformas estructurales durante la década de 1990, considerado habitualmente como un momento de ruptura en el que se da inicio al establecimiento del modelo neoliberal en el país, desconociendo con ello los avances preliminares que en dirección a la adopción de este enfoque económico se dieron en Colombia, y que se remontan a la década de 1970 y que sin lugar a duda se fortalecen durante la administración Betancur.

Finalmente, se reflexiona sobre la influencia ejercida por Fedesarrollo en el proceso de formulación e implementación del programa de *ajuste estructural*, como proveedor de altos cuadros burocráticos, de tecnocracia, y como interlocutor importante del Estado sobre temas económicos, legitimado por su reconocido nivel académico e investigativo en ese campo. Lo anterior en el marco de referentes conceptuales de teoría del Estado y del poder.

Es así como nuestra investigación ayuda en el entendimiento del devenir económico colombiano de las últimas décadas, del modelo económico imperante y de la relevancia que la tecnocracia cobra en las definiciones de este modelo, al igual que se configura como un punto de partida para análisis de más largo aliento sobre el tema en cuestión.

1. Acercamiento a las categorías de Think Tanks y Ajuste Estructural

Con el objetivo de acercarnos al análisis de la relación existente entre el *Think Tank* colombiano Fedesarrollo y el inicio del proceso de ajuste estructural llevado a cabo a mediados del primer quinquenio de la década de 1980, presentaremos las líneas teóricas sobre las que se basa nuestro entendimiento no solo de las categorías de tanque de pensamiento y ajuste estructural, sino en relación a ellas, de intelectuales, tecnócratas y Estado.

1.1 Intelectuales, tecnócratas y Estado.

La categoría de “*los intelectuales*” ha sido definida de múltiples formas, pero todas ellas claramente asociadas al pensamiento, a la reflexión, y al trabajo inmaterial, diferenciándose entre sí por el lugar en que los ubican dentro de las estructuras sociales. Para algunos, los intelectuales conforman una esfera propia apartada tanto de los centros de poder como de las sociedades, para lograr abstraerlas y así reflexionar sobre ellas y explicarlas, mientras otros los ponen justo en medio de las pujas por el poder y de las definiciones de las visiones del mundo, siendo esta última perspectiva a la cual nos acercaremos en este estudio.

Los intelectuales, dentro de la línea de pensamiento de Norberto Bobbio, son entendidos como aquellas personas que reflexionan sobre cosas, manejan símbolos y cuyo instrumento de trabajo son las ideas; su labor es accionar el poder ideológico² que se

² Para Bobbio los intelectuales han existido siempre, en tanto también siempre ha existido el poder ideológico, junto al poder económico y el poder político.

“ejerce sobre las mentes a través de la producción y la transmisión de ideas, de símbolos de visiones del mundo y de enseñanzas prácticas, mediante el uso de la palabra”³.

Los intelectuales pueden ser clasificados de acuerdo a su papel dentro de la sociedad y de la esfera política. Así, para Antonio Gramsci, ellos están articulados *orgánicamente* a las clases, son, principalmente, los empleados del grupo o clase dominante, a quienes se les encomienda las tareas subalternas en la hegemonía social y en el gobierno político, es decir, deben generar el consenso que permita que la población reconozca la directrices de la vida social que ha trazado la clase dominante⁴.

Por su parte Bobbio distingue dos tipos de intelectuales, los *ideólogos* y los *expertos*. Los primeros son entendidos como aquellos pensadores encargados de promover el consenso y de proporcionar principios-guía (ideología), encargados de elaborar “los principios a partir de los cuales una acción queda justificada y en consecuencia, aceptada, ‘legitimada’ en sentido fuerte por el hecho de conformarse a los valores aceptados como guía”⁵; esto es, que las directrices con las cuales una acción se presenta como racional en cuanto es coherente y se justifica, es aceptada por el hecho de identificarse con los valores reconocidos como guía de acción⁶; y su tarea es así, actuar conforme a dichos principios, independientemente de sus consecuencias inmediatas, teniendo en cuenta más bien aquellas que se derivan, los efectos, los resultados bajo la lógica de la ética de la convicción. Los segundos son concebidos como consejeros de quienes detentan el poder, proporcionando principios-medio, conocimiento científico, que permite alcanzar algún fin determinado; teniendo como labor el lograr utilizar sus conocimientos técnicos al considerar el uso de ciertos medios -en relación con

³ BOBBIO, Norberto. *La Duda y la Elección. Intelectuales y Poder en la Sociedad Contemporánea*. Barcelona. Paidós. 1993., p. 17. Otra definición cercana a la de Bobbio, es la planteada por el profesor Gonzalo Sánchez, para quien los intelectuales son considerados creadores, intérpretes y distribuidores de la cultura, es decir, articuladores del mundo simbólico del hombre. SÁNCHEZ Gonzalo. “*Intelectuales... Poder... y Cultura Nacional*”. En: *Los intelectuales y la política*. Colección temática, Análisis Político. Bogotá. Fica – Iepri. 2003.

⁴ GRAMSCI, Antonio. *La Formación de los Intelectuales*. México. Ediciones Grijalbo. 1967., p. 29-31. Cabe aclarar que para Gramsci todas las clases cuentan con sus intelectuales orgánicos.

⁵ BOBBIO, Norberto. Op Cit., p. 63-64.

⁶ BACA, Laura. *Bobbio: Los Intelectuales y el Poder*. México. Ed. Océano. 1998., p. 157.

otros- teniendo en cuenta las posibilidades y las capacidades que ofrecen para alcanzar determinado resultado, basado en un concepto de ética de la responsabilidad⁷.

Por otra parte, partiendo de corrientes de pensamiento latinoamericanas, los expertos pueden ser entendidos como técnicos o especialistas que “trabajan en y para el Estado (...) [que] evoca[n] especialización y entrenamiento académico. (...) en su acción pública (...) actúa[n] en nombre de la técnica y la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común”⁸.

De esta forma, al tratar de articular las definiciones de intelectual orgánico de Gramsci con la de intelectual experto de Bobbio, podemos proponer un entendimiento de los intelectuales como actores *orgánicos* de la clase en el poder, que hacen uso de su experticia para lograr legitimar las definiciones que ésta establece sobre el mundo.

Sin embargo, no pretendemos analizar el papel de los intelectuales que adelanten reflexiones de cualquier índole, sino centrarnos en aquellos que se ocupan específicamente de los temas económicos. Por tanto, el sentido mencionado anteriormente de los intelectuales, -y particularmente de los economistas- nos pone frente a otra categoría que puntualiza más la relación estrecha entre los conocimientos técnicos especializados con el poder, los *tecnócratas*,

“descritos como individuos con un alto nivel de formación académica especializada que desempeñan cargos importantes en organizaciones grandes y complejas, tanto en el sector privado como del público. (...) La idea subyacente es que las decisiones económicas son un asunto tan serio y difícil que sólo puede ser entendido por estos expertos, quienes por lo demás siempre se presentan como ajenos a cualquier presión por parte de los grupos políticos y sociales”⁹.

⁷ Ibid., p.157.

⁸ NEIBURG, Federico, PLOTKIN, Mariano. *Intelectuales y Expertos*. En: NEIBURG, Federico, PLOTKIN, Mariano (comp). *Intelectuales y expertos: La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires. Paidós. 2004., p. 15.

⁹ AHUMADA, Consuelo. *El Reinado de los Tecnócratas y de los Intelectuales Conversos*. Bogotá. En: *Deslinde*, Revista del Centro de Estudios del Trabajo, Cedetrabajo, No. 19, agosto-septiembre. 1996., p. 88.

Complementariamente, la categoría de tecnócrata es planteada por Pierre Bourdieu como la intelectualidad insertada en el campo burocrático, siendo éste el campo específico del Estado, en el entendido que la estructura social esta conformadas por campos.

Para Bourdieu, un campo es un espacio de relación social, más exactamente donde se configuran las relaciones sociales y las prácticas sociales estructuradas y estructurantes que le dan especificidad. Allí se adelanta la distribución diacrónica y sincrónica del capital. El campo es un “microcosmos social”, es la institucionalización de un punto de vista fundamental sobre el mundo¹⁰.

“Un campo es integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o capital). (...) Un campo es, (...) un sistema estructurado de fuerzas objetivas, una configuración relacional dotada de una gravedad específica capaz de imponerse a todos los objetos y agentes¹¹ que penetran en ella. (...) [Además] refracta las fuerzas externas en función de su estructura interna. (...) El campo es, simultáneamente, un espacio de conflicto y competición, en (...) el que los contendientes rivalizan por establecer un monopolio sobre el tipo específico de capital eficiente en él”¹².

El capital, es una relación social, que a su vez es energía social, siendo “trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada, (...) [es] energía social en forma de trabajo vivo o trabajo cosificado”¹³; el capital no es estático, es dinámico, es el producto de las luchas por la apropiación del trabajo, y el poder es el resultado de dichas luchas -a la vez que es estructurador de nuevas luchas-. El poder¹⁴ es concebido por Bourdieu como capital en acción, como la forma en que el capital es activado.

¹⁰ BOURDIEU, Pierre. *Meditaciones Pascalianas*. Barcelona. Anagrama. 1999., p. 132-133.

¹¹ Bourdieu hace uso de la categoría de agentes en lugar de sujetos o individuos, al entender que éstos están socialmente condicionados y se encuentran dentro de una clase.

¹² BOURDIEU, Pierre y WACQUANT Loïc. *Respuestas. Por una Antropología Reflexiva*. México. Grijalbo. 1995., p. 23-24.

¹³ BOURDIEU, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. España. Ed. Desclée de Brouwer. 2000., p. 131.

¹⁴ El poder, de igual forma, es un concepto que no puede ser entendido independientemente de las interacciones sociales, sino, por el contrario, como una relación social que, como lo esboza Leopoldo Múnera “pertenece a la esfera de las prácticas sociales y a la esfera de lo estructural; al terreno de la acción y al de las reglas y recursos que la limitan o habilitan, y que ella forma y

Para Bourdieu, existen tres capitales fundamentales: el capital económico, el capital cultural, y el capital social. El capital económico es el trabajo directa o indirectamente convertible en dinero, el cual puede ser institucionalizado en forma de derechos de propiedad. El capital cultural es la acumulación de información que puede existir en estado interiorizado, producto de la inversión temporal en enseñanza y aprendizaje, siendo una posesión que es parte integrante del individuo, que se ha convertido en un habitus¹⁵, siendo objetivizado en forma de bienes culturales, libros, cuadros, entre otros, lo que lo hace materialmente transferible, y en un estado institucionalizado en títulos académicos (proferidos por las universidades), que son un certificado de competencia cultural que proporciona un valor convencional duradero y legalmente aceptado y garantizado a quien lo detenta. El capital social, que está constituido por la totalidad de los recursos potenciales y reales asociados a la posesión de una red de relaciones y conexiones sociales, más o menos institucionalizada, que genera conocimiento y reconocimiento mutuo entre los miembros de la red, es la totalidad de los recursos basados en la pertenencia a un grupo¹⁶. Adicionalmente, existe un cuarto capital, el capital simbólico, que es un capital derivado puesto que puede transformarse en cualquiera de los tres capitales fundamentales, el cual es representado en una relación de reconocimiento y desconocimiento, esto es de legitimidad o ilegitimidad, que presupone la intervención del habitus¹⁷.

trasforma". MÚNERA, Leopoldo. *Las Relaciones de Poder. En: Constitución, gobernabilidad y poder*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia – Universidad Industrial de Santander. 1996., p. 47. Es decir, el poder es una correlación de fuerzas, el cual, según Michel Foucault, es ejercido por los individuos, y ese ejercicio es “una forma en la que ciertas acciones modifican otras”, por ello el poder “existe solamente cuando es puesto en acción”. FOUCAULT, Michel. *El Sujeto y el Poder*. Bogotá. Carpe Diem. 1991., p. 83.

¹⁵ El habitus es para Bourdieu, el “conjunto de relaciones históricas depositadas en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción (...); [como] un mecanismo estructurante que opera desde adentro de los agentes”. BOURDIEU, Pierre y WACQUANT Loïc. Op. Cit., p. 23 y 25.

¹⁶ BOURDIEU, Pierre., Op. Cit. Capítulo IV.

¹⁷ El habitus es también una práctica estructuradora y estructurante, en la cual se forma a la clase y se define el campo. Es un principio generador de prácticas clasificables, al tiempo que es clasificador de las prácticas.

El habitus es un operador de racionalidad práctica inmanente a un sistema histórico de relaciones y por tanto trascendente a los sujetos. El habitus es capital incorporado.

En consecuencia, el Estado es el resultado del proceso de concentración de los diferentes tipos de capital, es

“capital de fuerza física o de instrumentos de coerción¹⁸ (...), de capital económico, capital cultural o, mejor dicho, informacional, capital simbólico¹⁹, concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sus poseedores. La concentración de diferentes especies de capital (que va pareja con la elaboración de los diferentes campos correspondientes) conduce en efecto a la *emergencia* de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre los diferentes campos y sobre los diferentes tipos particulares de capital, en especial sobre las tasas de cambio entre sí (y, con ellos, sobre las relaciones de fuerza entre sus poseedores). De lo que resulta que la elaboración del Estado va pareja con la elaboración del *campo de poder*²⁰ entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital (de diferentes tipos) luchan *particularmente* por el poder sobre las diferentes especies de capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción”²¹.

Además, el Estado es una síntesis de síntesis de las relaciones de poder que se presentan en cada campo, que es a la vez, como ya lo mencionamos, un campo específico, el campo burocrático, en el que se presenta una lucha interna por la producción de decisiones públicas, que contiene la doble característica de lo coactivo y lo simbólico.

La función de la tecnocracia dentro del campo burocrático, es la de imponer la visión del mundo resultado de la lucha de la clase dominante, de la lucha en el campo de poder, de la lucha simbólica, siendo ésta un combate por imponer una definición sobre el mundo

¹⁸ Bourdieu acepta que el Estado es el monopolio de la violencia legítima, pero a esta noción weberiana agrega que también es el detentador de la violencia simbólica, a través de la que se busca imponer símbolos sin posibilidad de generar resistencia.

¹⁹ El poder simbólico (del que se deriva la violencia simbólica) es el poder de imponer instituciones de conocimiento que en principio no son reconocidas como tales, hasta interiorizarlos, y su producto es la ideología. El Estado es el espacio de la concentración y ejercicio del poder simbólico, por contar con los medios requeridos para imponer principios de división del mundo.

²⁰ El campo de poder es el lugar donde se desarrolla la lucha por el “principio de dominación dominante”, es decir donde los dominantes de los diferentes campos luchan por la dominación de su capital específico y por la apropiación del poder del Estado.

²¹ BOURDIEU, Pierre. *Razones Prácticas*. Barcelona. Editorial Anagrama. 1995., p. 99-100.

social, una disputa entre concepciones del mundo, con el objetivo de hacer de una de ellas la dominante; la cual ejerce poder simbólico y produce una dominación simbólica a través de su saber y conocimiento²², logrando que el punto de vista particular de la clase dominante, que se ha erigido como dominante dentro del campo de poder, se presente y se imponga como un “punto de vista universal”²³, a través de la definición de las decisiones públicas, las que son a su vez resultado de una pugna en la que participa la tecnocracia por carecer de la pretendida homogeneidad que se atribuye.

De esta forma se relacionan los intelectuales tecnócratas con el poder, específicamente el poder del Estado, pues han logrado transformar su capital cultural (y muchas veces social) en capital simbólico por medio de la legitimidad que les otorga el primero con relación al ejercicio de la función pública y a través de ella la posibilidad concreta de intervenir directamente en el establecimiento e implementación de las decisiones públicas.

1.2 Los centros de pensamiento o Think Tanks

El surgimiento de grandes centros de investigación que agrupaban expertos de diversas áreas del conocimiento, tuvo su inicio en Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX, durante la era progresista, como parte de un movimiento para profesionalizar el gobierno²⁴. Estos centro de investigación serán conocidos, después de la II Guerra Mundial, como *Think Tanks*²⁵ o centros de investigación y análisis de política pública,

²² Cabe anotar que para Bourdieu, la tecnocracia también representa en ocasiones parte de los intereses de las clases dominadas, con el fin de evitar la resistencia.

²³ BOURDIEU, Pierre. Op. Cit., p. 121.

²⁴ HAASS, Richard. *La Función de los Think Tanks*. Estados Unidos. Ed. Embajada de Estados Unidos, Sección Cultural e Informativa. 2003., p. 2.

²⁵ “Durante la segunda guerra mundial, fue la fundación de la RAND Corporation –Research and Development–, un grupo de investigación para el desarrollo de tecnologías de guerra, la que sentó las bases de lo que serían los denominados think tanks: organizaciones cuyo fin específico es el de influir en la formulación de políticas públicas”. La evolución de los Think Tanks en Estados Unidos se presento a través de tres generaciones: la primera corresponde a aquellos surgidos a principios del siglo XX, en los que se observaba una fuerte orientación académica y de investigación, por lo que se consideraban como verdaderos institutos de investigación política, caracterizados como “universidades sin estudiantes”, donde se adelantaban investigaciones de largo plazo, buscando así formar una elite de opinión, sin identificación política, que buscaba

expresión usada para “designar una sala o un entorno seguro, donde los científicos de defensa y los planificadores militares podían reunirse para discutir estrategia”²⁶. Empero, será sólo hasta la década de 1960 (durante el gobierno de Jhon F. Kennedy) que esta categoría se afirmará en el léxico de la sociedad en general, ampliándose para nombrar a las instituciones dedicadas al análisis político, especialmente para distinguir a aquellos “bancos de cerebros y fabricas de pensamiento a lo largo de la Avenida Massachusetts”²⁷.

Los *Think Tanks* son definidos -por la mayoría de las corrientes de pensamiento que los abordan- como centros de pensamiento o de investigación, como organizaciones académicas de altísima capacidad técnica “cuyo objetivo principal es la investigación”²⁸. Son caracterizadas como instituciones independientes²⁹, orientadas a la investigación y a la participación en políticas públicas, sin fines de lucro, no partidistas³⁰, características que les asegura independencia política y libertad ideológica, al no representar ningún tipo de interés particular o público. En el mismo sentido, muchos “*think tanks*” argumentan

preservar la independencia frente a cualquier tipo de organizaciones. A la segunda pertenecen los denominados “institutos de investigación contratados por el gobierno”, quienes respondieron a la creciente demanda de asesoramiento del gobierno de los Estados Unidos en política exterior frente al nuevo escenario que planteaba la guerra fría, cuyo trabajo pasaba más por la elaboración de informes para los organismos de gobierno que por la producción de bibliografía especializada e investigaciones académicas; y la tercera, que se desarrolla a partir de 1970 es a la que pertenecen los *advocacy think tanks*, caracterizados por buscar influir en los debates políticos, lo que explica que en ellos se combinaran la definición de una posición política o ideológica con estrategias de marketing. UÑA, Gerardo, COGLIANDRO, Gisell y LABAQUI, Juan. *Políticas Públicas y Toma de Decisiones: Los Think Tanks en Argentina*. {En línea}. {10 febrero de 2011} disponible en: (http://www.kas.de/wf/doc/kas_5832-1522-4-30.pdf?050208210711).

²⁶ *Ibíd.*, p. 9.

²⁷ SMITH, James. *Intermedarios de Ideas. Los grupos de Expertos (Think Tanks) y el Surgimiento de la Nueva Elite Política*. Argentina. Grupo Editorial Latinoamericano. 1994., p. 158.

²⁸ BELLETTINI, Orazio. *El Papel de los Centros de Política en las Reformas Públicas Implementadas en América Latina*. En: GARCÉ, Adolfo y UÑA, Gerardo. Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales. Argentina. Prometeo Libros. 2006., p. 112.

²⁹ Algunas corrientes teóricas relacionan a los think tanks y sus actividades con un grupo selecto de individuos y organizaciones que tienen objetivos en común y que dominan el sistema político, al establecer que los primeros sirven a estos individuos y organizaciones influyendo en la formulación de políticas y en el proceso de formación de opinión, siendo analizados de esta forma con respecto a sus relaciones con las fuentes de poder económico y político.

³⁰ HAASS, Richard. *Op. Cit.*, p. 9.

que su legitimidad viene de la objetividad de sus análisis y que el no representar a ningún grupo específico es precisamente la fuente de su credibilidad”³¹.

Se conciben, además, como entidades autónomas, críticas y creativas, con plena posibilidad de definir su propia agenda, en tanto cuentan con independencia financiera al no tener una fuente única de recursos, menos aún proveniente del Estado, sino que combina las donaciones privadas con los rendimientos propios por venta de publicaciones e intereses de su fondo patrimonial³².

Los *Think Tanks* son comprendidos, igualmente, como las instituciones llamadas a llenar el vacío entre el mundo de las ideas y el de la praxis, entre el espacio de académico y el de gobierno³³. Se encuentran por fuera de toda institución privada, pública y educativa, pero se ubican entre estas últimas al contener sus miembros una combinación de saberes y conocimientos con política; “podría decirse que son la politización de la ciencia y la técnica, o la cientifización y tecnificación de la política”³⁴.

Los *Think Tanks* en su papel de investigador y proveedor de estudios y análisis científicos, serios, confiables, de ideas novedosas, cuentan con tres espacios de actividad: por una parte está el sector privado, al que asesoran a través de informes de investigaciones requeridas por este, especialmente en materia económica; por otro lado está el público en general, al que buscan informar e instruir para que puedan participar de los asuntos públicos de manera cualificada, principalmente por medio de sus intervenciones en los medios de comunicación de amplia difusión como los periódicos, la radio o la televisión,³⁵ esto es, educar a la población en materia política, evidenciando en sus informes y publicaciones, los alcances de las políticas públicas, sus debilidades así como sus consecuencias, configurándose también como críticos de las medidas

³¹ BELLETTINI, Orazio. Op. Cit., p. 132.

³² PÉREZ, Francisco “*En Colombia Hay un Déficit de Think Tanks*”. En: Estrategia Económica y Financiera, N° 256 de mayo 15 de 1997., p. 26-27.

³³ HAASS, Richard. Op. Cit., p. 2.

³⁴ Ibid., p. 27.

³⁵ DUCOTE, Nicolás. *El Desarrollo de Algunas Capacidades Internas Críticas para la Incidencia Efectiva de los Think Tanks en Políticas Públicas*. En: GARCÉ, Adolfo y UÑA, Gerardo. Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica: Dinámicas globales y realidades regionales. Argentina. Prometeo Libros. 2006., p. 225.

estatales, argumentando el conocimiento científico. Finalmente se encuentra el gobierno, el cual también recibe asesoría por medio de los resultados de los estudios e investigaciones, complementando con la presentación de ideas novedosas a los altos funcionarios y permitiendo la construcción de nuevas políticas y agendas, así como la sustentación de las existentes;³⁶ al igual que por medio de sus interlocuciones en los medios de comunicación y/o su intervención en foros y seminarios que logran posicionar temas específicos dentro de las agendas públicas.

“Dado que la agenda de los *Think Tanks* se focaliza en la mejora de las políticas públicas, y que los gobiernos (de distintos niveles) son los actores principales en ese ámbito, es razonable pensar que el principal cliente de un *Think Tank*, directa o indirectamente, suele ser el gobierno o más precisamente, los tomadores de decisión del ámbito estatal que operan sobre cuestiones públicas en los temas que trabaja el *think tank*, sean políticos o funcionarios”.³⁷

La idea inicial de los *Think Tanks* no era influir directamente en las decisiones de política sino ayudar en la formación de los responsables de tomar dichas decisiones (burócratas), y con esto mantenerse alejados del proceso político con el fin de asegurar su independencia intelectual e institucional³⁸. Pero esta intencionalidad inicial se ha ido desplazando, al punto que los tanques de pensamiento no sólo abastecen conocimiento científico a los gobiernos y sus políticas, sino que se han erigido como un suministrador continuo de expertos, que entran a formar parte del gobierno en sus más altos cargos y que trabajan en sucesivas administraciones.

El entendimiento de los *Think Tanks* como centros de investigación científica orientados al estudio y análisis político, como grupo de expertos - intelectuales que utilizan su conocimiento técnico especializado para injerir en la esfera política y en el espacio público de las sociedades, y que, además, intervienen en la formación de los funcionarios del gobierno y son proveedores de cuadros burocráticos, manteniendo siempre su

³⁶ Es decir, se presenta un asesoramiento directo de los expertos de los tanques de pensamiento a los miembros del gobierno.

³⁷ DUCOTE, Nicolás. Op. Cit., p. 224.

³⁸ HAASS. Op. Cit., p. 10.

caracterización como instituciones independientes, es la corriente de pensamiento que seguiremos en este análisis.

1.3 La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO: Un Think Tank colombiano

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO, fue creada el 6 de agosto de 1970 (día en que se crea jurídicamente), como resultado de la idea impulsada por el empresario colombiano Manuel Carvajal Sinisterra, quien después de haber asistido al Instituto Tecnológico de Massachusetts -M.I.T- en el año de 1967 invitado por su Presidente Mr. Howard Johnson, se motivó “por el ambiente científico e investigativo de la Universidad (...) e influenciado por el enorme papel que ella juega en el país, (...) concibió la idea de organizar para Colombia un centro académico e investigativo que impulsara con sus actividades nuestro desarrollo económico y social”³⁹; el cual es considerado por sus miembros “como el primer centro independiente de investigación económica y social en Colombia”⁴⁰.

Los objetivos que Carvajal le atribuyó a la creación de Fedesarrollo, fueron los de

“influir sobre el desarrollo de nuestro país por medio de la capacitación de quienes lo dirigen, reuniendo a los elementos principales del sector público y privado y estableciendo una vinculación más estrecha entre las universidades, los líderes del gobierno y la empresa privada”.⁴¹

Esta concepción en la que la colaboración entre universidades del país y sector público y privado predominaba, llevó a que Fedesarrollo en sus inicios se perfilara como una

³⁹ FEDESARROLLO 10 AÑOS DE LABORES. En: *Revista Coyuntura Económica*, Volumen 10, N° 4 de diciembre de 1980., p. 69.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 70.

⁴¹ *Ibid.*, p. 69. Estos objetivos fueron expuestos por Carvajal en una carta enviada a Alberto Vargas, posterior presidente del Consejo de Fedesarrollo, en febrero de 1968.

institución encargada de buscar recursos de investigación para las primeras; sin embargo este propósito fue rápidamente abandonado para abrazar la propuesta de Rodrigo Botero, (quien había sido invitado a ocupar el cargo de director ejecutivo en 1970), de establecer un centro de investigación independiente bajo las características de algunas instituciones estadounidenses como el Instituto Brookings (considerado por Botero como el más “prestigioso centro de investigación privado de los Estados Unidos”), que aportara estudios económicos técnicos y confiables “que permitieran formular políticas de desarrollo coherentes”,⁴² a un sector público carente de los mismos. Para ese momento. Botero representaba un grupo de académicos que acababan de ocupar cargos dentro de la administración pública (en el gobierno de Alberto Lleras), que veían con recelo la vuelta a un Estado dominado por políticos tradicionales en el gabinete de Misael Pastrana, lo cual entendían como un “desmonte de la racionalidad de planificación técnica introducida en el gobierno Lleras”⁴³.

De esta manera Fedesarrollo es la expresión no solo de ese grupo de intelectuales convencidos de la importancia del saber técnico y la racionalidad y su necesaria utilización en la toma de decisiones públicas, sino de los que pensaban que en el país existía un vacío en la preparación de cuadros calificados para el sector público o de la falta de intervención de trabajadores del sector privado dentro de la esfera estatal.

Y es justamente en este punto de la conformación de Fedesarrollo, en este cambio, donde éste se comienza a erigir como el primer *Think Tank* de Colombia, cuyas características se van acercando cada vez más a las presentadas por los centros de investigación norteamericanos, teniendo mucho que ver, precisamente, el apoyo que algunos de ellos (como el Instituto Brookings o la Fundación Ford, sobre lo que nos referiremos más adelante) le dieron a Fedesarrollo en la definición de sus lineamientos.

En primer lugar, Fedesarrollo empieza a autodefinirse como una

⁴² BOTERO, Rodrigo. *Reflexiones Acerca del Origen y Primeras Actividades de Fedesarrollo*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 5. Botero fue el primer director ejecutivo de Fedesarrollo, su periodo a la cabeza del centro se extendió entre 1970 y 1974.

⁴³ GUTIERREZ, Francisco. *Fedesarrollo: Elementos Para un Balance*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 169.

“fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de la economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior”⁴⁴;

sobresaliendo el énfasis puesto en la independencia, la no existencia de los fines de lucro y la desvinculación absoluta de la investigación con las causas partidistas, todas ellas características atribuidas a los *Think Tanks*.

Por otra parte, desde iniciado su proceso de conformación, Fedesarrollo buscó la diversificación de sus fuentes de financiamiento, con el propósito de asegurar la ya mencionada independencia. En su comienzo, la principal fuente de recursos fueron las donaciones, al recibir aportes económicos de múltiples instituciones del sector privado nacional, quien le prestó al centro un importante apoyo tanto a nivel administrativo como financiero, así como de individualidades prestantes de la vida política y académica del país, y de instituciones internacionales como la Fundación Ford⁴⁵. Posteriormente, y con la consolidación de la institución, adicional a las donaciones, la mayoría de los ingresos provendrán de la generación de recurso propios resultados de la financiación y/o contratación de sus proyectos de investigación, y en menor proporción producto de la venta de sus publicaciones⁴⁶ y de la realización de foros y seminarios.

Esta pretendida independencia derivada de la carencia de compromisos tácitos con instituciones públicas o privadas, le ha permitido a Fedesarrollo establecer la prioridad y

⁴⁴ FEDESARROLLO, CONSEJO DIRECTIVO. *Declaración de Principios de Fedesarrollo*. Febrero de 1979.

⁴⁵ La Fundación Ford donó a Fedesarrollo cerca de cuatrocientos mil dólares (US\$400.000) entre 1970 y 1991.

⁴⁶ Fedesarrollo cuenta con publicaciones puntuales, muchas de ellas resultado de sus proyectos de investigación, y con dos (2) publicaciones seriales, las revistas trimestrales “Coyuntura Económica” y “Coyuntura Social”.

relevancia de los temas sobre los cuales versan sus investigaciones⁴⁷, análisis, estudios y debates.

Adicionalmente, Fedesarrollo logró posicionarse como un interlocutor relevante dentro de las discusiones por la definición de las políticas públicas, en tanto

“ganó el cuasimonopolio del uso de las modernas técnicas de medición y evaluación económicas aplicadas con criterio independiente. Fedesarrollo aprovechó muy bien el largo tiempo que tuvo a su disposición como institución líder. Contaba con cuadros que tenían experiencia amplia en los sectores público y privado y aguda conciencia de que la técnica es un asunto serio. (...) Esta seriedad y competencia, (...) le dieron a Fedesarrollo un rápido y justificado prestigio en circuitos nacionales (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Banco de la República) e internacionales (agencias financiadoras de ciencia sociales, la banca) que no sólo constituían una fuente de recursos, sino uno de los principales auditorios e interlocutores del proyecto institucional”⁴⁸.

De igual forma, Fedesarrollo se convirtió en un proveedor importante de altos cuadros burocráticos, principalmente para los equipos económicos del Estado como el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación, entre

⁴⁷ Los temas de la financiación y la independencia están claramente ligados con la asesoría técnica de los tanques de pensamiento norteamericanos en la constitución de Fedesarrollo, como lo evidencia Rodrigo Botero en su artículo del texto “Economía y Opinión”, en el expone que como director ejecutivo de este centro -durante el año 1971- buscó la asesoría del Instituto Brookings, para lograr adoptar “una estrategia de desarrollo institucional de largo plazo”, la cual se plasmó a través de una entrevista con el presidente de dicha institución que para ese momento era Kermit Gordon. En ella éste le expuso que la tarea primordial era “asegurar la independencia de la institución, porque la independencia es la esencia, el alma de un centro de investigación” y de esa forma debía ser percibida hacia afuera; que para ello era necesario establecer una adecuada estrategia de financiamiento, que incluyera al menos tres (3) fuentes de financiación: rendimientos de su capital propio (el cual debería ser mínimo del cincuenta por ciento -50%- del total de la financiación, razón por la que dinamizar esta fuente de recursos debía convertirse en un objetivo prioritario), venta de servicios y publicaciones, y donaciones (las cuales debería provenir de diversas fuentes, ninguna de ellas con un porcentaje superior al veinticinco por ciento -25%- del total de las mismas). En cuanto a la investigación le recomendó tratar con especial cuidado el tema de investigación financiada por terceros, aclarando que ninguno puede solicitar investigaciones con determinadas conclusiones, ni intervenir en la selección de los investigadores, o restringir la divulgación de sus resultados.

⁴⁸ GUTIÉRREZ, Francisco. *Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)*. En: GÓMEZ, Hernando, JARAMILLO, Hernán (comp). 37 Modos de hacer ciencia en América Latina. Bogotá. TM Editores-Colciencias. 1997., p. 330.

otros; pero también abastece altos cargos en el sector privado (presidentes de agremiaciones, empresas, asociaciones) y en instituciones financieras internacionales.⁴⁹

“Es indiscutible que una de las principales contribuciones de Fedesarrollo ha sido la formación de economistas para el ejercicio de la gestión pública en Colombia. Los profesionales entrenados en Fedesarrollo han jugado un papel fundamental en la conducción de la política económica (macro y sectorial) en todos los niveles”⁵⁰.

Fedesarrollo es así un ejemplo de los *Think Tanks*⁵¹ latinoamericanos que “aparecieron de la alianza entre el sector privado y los académicos interesados en establecer centros de investigación y diseño de políticas públicas independientes del Estado y las universidades”⁵².

1.4 Ajuste estructural: Cambio en el modelo de acumulación en América Latina

El final de la década de 1970 marca el inicio en la transformación del modelo de acumulación capitalista dentro de la economía mundial, como consecuencia de la crisis presentada por el modelo keynesiano, enfoque de política que privilegiaba la intervención del Estado en la actividad económica y le otorgaba un papel regulador dentro del

⁴⁹ Algunos ejemplos de ello, son los múltiples directores ejecutivos de Fedesarrollo que posteriormente fueron nombrados Ministros de Hacienda, como es el caso de Rodrigo Botero (director ejecutivo de Fedesarrollo 1970-1974 y Ministro de Hacienda 1974-1978), Guillermo Perry (director ejecutivo de Fedesarrollo 1988-1989 y Ministro de Hacienda 1994), José Antonio Ocampo (director ejecutivo de Fedesarrollo 1984-1988 y Ministro de Hacienda 1995), Roberto Junguito (director ejecutivo de Fedesarrollo 1974-1978 y Ministro de Hacienda 1984-1985 y 2002-2003); o nombrados miembros de la Junta Directiva del Banco de la República como Roberto Junguito (director ejecutivo de Fedesarrollo 1974-1978 y codirector del Banco de la República 1991-1999), Miguel Urrutía director ejecutivo de Fedesarrollo 1978-1982 y 1989 y gerente general del Banco de la República 1993-2005); para mencionar solo unos pocos casos. Para más ejemplos ver: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 17.

⁵⁰ Autores varios. *Logros y Desafíos de Fedesarrollo: La Visión de sus Investigadores*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 71.

⁵¹ Cabe resaltar que Fedesarrollo nunca se ha autodenominado como *think tank*, pese a ser concebido de esta forma en varios de estudios sobre el tema en América Latina.

⁵² BELLETTINI, Orazio. Op. Cit., p. 114.

mercado y que centra sus esfuerzo en el aumento de la “demanda”, al entenderse que la crisis se presenta cuando ésta es insuficiente y por ende se debe procurar su incremento a través del manejo de la política económica en relación con ciertas variable macroeconómicas como la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo, y el ahorro.

De esta manera, el enfoque de política keynesiano propende por una política económica que combina una política fiscal y monetaria expansiva -siendo la primera el aumento en el gasto público y la segunda el aumento de la oferta monetaria- con el objetivo de acrecentar la demanda agregada y con ello generar un círculo virtuoso que produjese crecimiento económico sostenido.

La política económica keynesiana fue implementada en gran parte del hemisferio occidental desde iniciada la década de 1930, como respuesta a la crisis económica de 1929 y posteriormente al entenderse también como una vía para contrarrestar el avance del de las revoluciones socialista lideradas por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS-, (lo que se conocería como Estado de Bienestar o benefactor).

La combinación de la política monetaria y fiscal expansiva del modelo keynesiano traía como consecuencia el acrecentamiento de la inflación, pues generalmente las primeras se traducían en emisión monetaria para lograr sostenimiento del gasto público que se transformaba en ocupación, ingresos y consumo, permitiendo a mediano plazo contrarrestar los efectos negativos de la alta inflación, pues se consideraba que ésta era temporal, y si se presentaba en el marco de una recuperación del dinamismo y crecimiento económico era tolerada por el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, la crisis se presentó cuando la inflación ya no se acompaña de crecimiento económico sino de recesión, produciéndose el fenómeno denominado como “estanflación” el cual se asumió como un problema coyuntural, aún cuando su prolongación temporal hizo que los economistas la percibieran como una problemática estructural. La presencia de la estanflación en un contexto marcado por el aumento en los precios internacionales del petróleo, fue el escenario propicio para que surgiese con fuerza un enfoque de política económica totalmente contrario al keynesiano, el enfoque de política de corte neoclásico.

Los representantes del mencionado enfoque, eran los más acérrimos críticos del modelo keynesiano, agrupados en la llamada “Escuela de Chicago” –grupo de economistas liderados por Milton Friedman- quienes basándose en el liberalismo económico de Adam Smith y los desarrollos del neo-liberalismo austro alemán (escuela de Friburgo), concluyen el “proceso de construcción de la concepción neoliberal contemporánea”⁵³; cuya expresión será el “neoliberalismo monetarista”, que plantea el liberalismo económico, un Estado mínimo⁵⁴ y un monetarismo económico que gire alrededor de una política económica de control de la inflación.

La Escuela de Chicago presenta un modelo económico de solución a la crisis que implica la aplicación de reformas por la vía de la desregulación económica, acompañada de la regulación del gasto público y el control monetario, estas últimas con un carácter netamente anti-inflacionario, complementada con una política económica restrictiva inspirada en la doctrina del monetarismo⁵⁵. Ésta política anti-inflacionaria deviene en una política económica de ajuste fiscal que pretende disminuir el gasto público⁵⁶, y que a la postre se convertirá en una política de reforma al Estado, pues “Friedman consideró el control monetario y la consecuente solución del problema inflacionario como un asunto prioritario de la política económica”⁵⁷. La reducción del gasto público se basó en los principios de reducción del Estado a su mínima expresión como garante de la libertad y de la competencia. “La reforma neoliberal que propuso Friedman debía concretarse a través de los procesos de privatización, de la erradicación del “parasitismo” provocado por el Estado benefactor y de la descentralización”⁵⁸.

“La crisis se constituyó en la posibilidad de consolidación de las tesis del movimiento intelectual neoliberal y de sus principales tesis programáticas. En efecto, el neoliberalismo ofreció una salida “técnica” a los problemas de la regulación del capitalismo con la formulación de su política monetarista del control inflacionario y de sus medidas

⁵³ ESTRADA, Jairo. *Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004*. Bogotá. Ediciones Aurora. 2004., p. 19.

⁵⁴ Ver: FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo y Libertad*. Madrid. Ediciones Rialp. 1966.

⁵⁵ La tesis del monetarismo se sustenta sobre la teoría cuantitativa del dinero, la cual plantea que la cantidad de dinero circulante determina los precios en la economía.

⁵⁶ Como ya se mencionó, la inflación es atribuida a la emisión de dinero para financiar el déficit fiscal producido por la política fiscal expansiva (gasto público excesivo).

⁵⁷ ESTRADA, Jairo. Op. Cit., p. 20.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 21.

ortodoxas para enfrentar la “crisis fiscal del Estado”. Lo que inicialmente parecería como una “solución” coyuntural al problema de la *estanflación* y el desempleo, esto es, como necesaria estabilización de los mecanismos de funcionamiento de la economía capitalista, rápidamente se constituiría en proyecto global de transformaciones estructurales”⁵⁹.

La implementación de las políticas económicas basadas en el enfoque neoliberal se iniciaría con el ascenso de Margareth Thatcher y Ronald Reagan a la presidencia de Gran Bretaña y Estados Unidos respectivamente, entre finales de la década de 1970 e inicios de la década de 1980, el cual se expandiría paulatinamente durante los años posteriores.

La entrada del modelo económico neoliberal a América Latina es auspiciada, por la decadencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (acondicionamiento del enfoque keynesiano a los contextos de la región); por la incursión en el cono sur de dictaduras militares⁶⁰; pero, principalmente, por el estallido de la llamada “crisis de la deuda externa”, siendo la manifestación clara que la crisis económica mundial había alcanzado a las economías latinoamericanas, la cual explotó en 1982 cuando el gobierno mexicano declara la moratoria del pago de su deuda externa⁶¹, desencadenando un pronunciamiento del mismo orden por varios Estados latinoamericanos, trayendo como consecuencia una interrupción abrupta de los flujos de préstamos por parte de la banca comercial internacional hacia estos países, originando con ello un aumento en el déficit fiscal de los Estados, una hiperinflación, un aumento en las tasas de interés internacionales y un derrumbe en las entradas netas de capital.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 22.

⁶⁰ Aunque posteriormente en los países del Cono Sur como en el resto del América Latina será impulsado por gobierno elegidos democráticamente.

⁶¹ La deuda externa de los países de América Latina aumento considerablemente durante la década de 1970, como consecuencia de un aumento en los depósitos en los grandes bancos comerciales del mundo por el ahorro generado por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como resultado del aumento significativo en los precios internacionales de crudo durante la crisis del petróleo y una disminución de los prestadores tradicionales por la misma crisis, obligando a los banco a buscar nuevos cliente, entre ellos los países de Latinoamérica, quienes se encontraban en una carrera por el desarrollo (muchos de ellos bajo la lógica de la sustitución de importaciones) y con endeudamiento por la importación de petróleo, requiriendo por ello grandes flujos de capital, los cuales comenzaron a llegar en proporciones importantes y bajo condiciones que a primera vista no se configuraban como un problema.

Ante este panorama, y bajo la naciente hegemonía de la política económica neoliberal monetarista, se presenta como única vía de solución la adopción de un programa de “Ajuste Estructural”.

“La incorporación y socialización de los términos *reforma estructural* o *ajuste estructural* no es para nada accidental; hace parte de las pretensiones de socialización de los proyectos políticos de la nueva fase capitalista (neoliberal) y de esa condición y función intelectual redefinidas. Hasta la década de 1970, *reforma estructural* tenía en principio dos connotaciones. Por una parte, aludía a proyectos políticos socialdemócratas, en especial a políticas de reformismo social con alcance redistributivo del ingreso; por la otra, se refería, en la perspectiva de proyectos políticos de izquierda revolucionaria, a la pretensión de transformaciones radicales que afectasen la “estructura capitalista” de la sociedad. La apropiación de los mencionados términos y su reelaboración por parte de la élite intelectual ha tenido el propósito de vaciarlos de sus contenidos iniciales para llenarlos con uno nuevo: hacerlos aparecer como proyectos de modernización y encubrir su carácter esencialmente (neo) conservador, pues se trataría de un proyecto de restablecimiento de los principios primigenios (libertad de elección, competencia, meritocracia, rendimiento) de una genuina organización económica y social capitalista (“economía de mercado”) o de la imposición de éstos, donde no ha sido posible.

Reforma estructural, ajuste estructural son productos históricos de la producción de política económica de la élite intelectual que busca dar un sentido de época a las transformaciones y las nuevas configuraciones capitalistas; se manifiestan reveladores de una nueva temporalidad y espacialidad, de un mundo mercantil ahora sí –en tendencia– “genuinamente” capitalista, desregulado, en realidad re-regulado”⁶².

El predominio del ajuste estructural dentro del abanico de opciones para la solución a la crisis de la deuda se presentó por el acuerdo establecido entre los bancos prestamistas para el manejo de ésta, basado en la reestructuración de los pagos, que en su mayoría incluía periodos de gracia, flujo de dinero de la banca privada y financiación extra por parte de las instituciones internacionales, pero sobretudo “políticas por parte de los países deudores con el fin de cortar los déficit presupuestales y producir excedentes de

⁶² ESTRADA, Jairo. *Élites Intelectuales y Producción de Política Económica en Colombia*. En: ESTRADA, Jairo (editor). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello – Colciencias., p. 263.

mercado”⁶³, para lo cual los bancos conformaron “comités crediticios” que negociaban la refinanciación de los créditos por parte de los prestamistas, e impusieron como requisito indispensable para la viabilidad de la restructuración de las deudas, que los Estados se encontraran en camino de la firma de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

De esta forma, los ajustes estructurales en América Latina se enmarcan en la línea fondomonetarista de la política económica neoliberal, al ser diseñados y ayudados a implementar por el Fondo Monetario Internacional, para quien estos programas eran un “servicio (...) destinado a asistir a países miembros de bajos ingresos con problemas prolongados de balanza de pagos [con] la adopción de programas de ajuste macroeconómicos y estructurales para ayudar a corregir problemas económicos”⁶⁴. Los ajustes estructurales centraron su campo de acción en la “política monetaria y cambiaría que, mediante el control de la oferta monetaria y la reducción de la demanda interna y externa, estabilizara los precios, redujera los galopantes índices de inflación y equilibrara la balanza de pagos y las finanzas del Estado”⁶⁵, es decir en una política fiscal y monetaria restrictiva, la cual se acompañó con una liberalización de las economías y de un esfuerzo por reducir el tamaño y el papel desempeñado por el Estado dentro de la economía.

Los programas de ajuste se presentaron como “ajustes coyunturales” para estabilizar las economías, pero se convirtieron en programas estructurales que se mantenían, profundizándose y ampliando sus campos de acción, hasta transformarse en programas de “reforma estructural” implementados desde la década de 1990, que marcaron la transformación completa de un modelo económico basado en la idea de industrialización de los países, con pretensiones desarrollistas de las economías, donde los Estados jugaban un papel preponderante tanto como regulador del sistema económico como actor del mismo, a uno basado en la búsqueda de la inserción de las economías a los mercados internacionales, a la par que se reduce y redefine el papel de Estado con

⁶³ STALLINGS, Barbara. *La Influencia Internacional en la Políticas económicas: Deuda, Estabilización y Reforma Estructural*. En: HAGGARD, Stephan, KAUFMAN, Robert. *La Política de Ajuste Económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*. Bogotá. Cerec. 1994., p. 83.

⁶⁴ Fondo Monetario internacional. *El servicio de ajuste estructural del FMI*. En: *Revista Finanzas y Desarrollo*, Vol 23 N° 2 de junio de 1986., p. 39.

⁶⁵ ESTRADA Jairo. *Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004*. Op. Cit., pág. 36.

relación al mercado, con la pretensión de dar preponderancia a este último, es decir a uno basado en las orientaciones de política económica neoliberal.

2. El programa de ajuste estructural en Colombia 1984-1986

En el año de 1982, el político conservador Belisario Betancur Cuartas fue elegido presidente por el *Movimiento Nacional*, -organización que aglutinó al Partido Conservador Colombiano y a la Alianza Nacional Popular ANAPO, entre otros movimientos-, tras derrotar al candidato del Partido Liberal Colombiano, el expresidente, Alfonso López Michelsen, con una propuesta programática centrada en el desarrollo de un proceso de paz y en un manejo de las finanzas públicas de carácter expansivo, que pretendía combinar la reducción de impuestos y la ampliación del gasto público orientado a llevar a cabo un plan de vivienda popular.⁶⁶

Si bien, el gobierno de Betancur, cuyo mandato se inició el 7 de agosto de 1982, cumplió con su ofrecimiento de paz al iniciar un proceso de diálogo con los movimientos guerrilleros del país, sus propuestas en materia económica se desdibujaron al llevar a cabo la formulación e implementación de un programa económico de *ajuste estructural*, con la pretensión de hacer frente a la situación de crisis económica que se percibía desde inicios de la década de los ochenta y que arreció hacia la mitad de su periodo presidencial.

⁶⁶ KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y Nación: una Breve Historia de Colombia*. Medellín. Siglo XXI Editores. 1985.

2.1 Estado de la economía colombiana al inicio del gobierno de Belisario Betancur

Después de mantener un crecimiento económico sostenido, hacia finales de la década de 1970 e inicios de la de 1980, la economía colombiana comenzó a presentar signos de deterioro como consecuencia de la crisis económica internacional iniciada en 1974 y la aplicación de medidas de política económica que profundizaron los efectos de la mencionada crisis en el país.

De esta forma, las repercusiones de dicha crisis económica internacional se evidenciaron en la desaceleración de los niveles de exportación de los productos no tradicionales o nuevos desde el año de 1975, los cuales habían presentado un incremento importante al inicio de la década de 1970, contribuyendo con ello al aumento en los niveles de crecimiento económico y ocupación, que si bien crecieron nominalmente, lo hicieron a un ritmo mucho menor que el presentado hasta ese momento y son menos significativos si se tiene en cuenta el proceso de revaluación del peso⁶⁷ que se experimenta en el mismo periodo.

Este crecimiento nominal muestra como las exportaciones no tradicionales ascendieron a 793.4 millones de dólares en 1975, 945.5 millones de dólares en 1977, 1405.3 millones de dólares en 1979 y 1533.5 millones de dólares en 1982⁶⁸, cifras que por sí mismas no dan cuenta de la situación real de esta variable luego, que, como lo considera el economista Salomón Kalmanovitz, el “crecimiento que se observa en las exportaciones menores entre 1978 y 1980 no parece real y más bien deja traslucir las sobrefacturaciones y el lavado de dólares provenientes de exportaciones de marihuana y coca, calculados en unos US\$1.200 millones en 1980”⁶⁹.

Dicha desaceleración de las exportaciones no tradicionales resulto moderadamente compensada con el incremento de las exportaciones de café como consecuencia de la bonanza presentada entre 1977 y 1980, que impulso un incremento de las exportaciones

⁶⁷ Producto de las bonanzas cafetera y marimbera.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 491.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 492.

totales de 16.4% en 1978⁷⁰, representando en un 3.1% del PIB⁷¹, mientras que en 1981 cayeron en 24.7%⁷² con respecto a 1980, siendo tan solo equivalentes al 2.5% del PIB⁷³.

La reducción en términos reales de las exportaciones estuvo acompañada de un incremento de las importaciones, principalmente de insumos y bienes de capital, debido al ya mencionado proceso de revaluación del peso experimentado entre 1978 y 1982 y a la política de liberalización comercial impulsada por los gobiernos de Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay, consistente en una reducción arancelaria y de trámites a las importaciones⁷⁴, llevada a cabo como una medida para contrarrestar los efectos “adversos” de las bonanzas cafetera y marimbera que se presentaron en la época en materia monetaria. Como lo señala Kalmanovitz, éstas bonanzas ayudaron a “financiar y abaratar las importaciones, y encarecer las exportaciones – efectos ambos de la [ya mencionada] revaluación del peso frente al dólar-”⁷⁵. De esta forma, en el año de 1979, las importaciones presentaron un aumento del 39% con respecto a 1978⁷⁶, 16.9% en 1980⁷⁷ y 12.6% en 1981⁷⁸. Sin embargo, fue en el año de 1982 donde el incremento de las importaciones resultó mayor, al ascender a 5.478 millones de dólares⁷⁹.

Esta relación de acrecentamiento de las importaciones con desaceleración de las exportaciones, produjo un enorme desequilibrio externo en los primeros años de la década de 1980, expresado en un déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos del

⁷⁰ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Diciembre de 1979. Vol. IX, No 4.

⁷¹ WIESNER, Eduardo. *Memorias de Hacienda 1982*. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1982., p. 22.

⁷² FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Mayo de 1982. Vol. XII, No 1.

⁷³ WIESNER, Eduardo. Op. Cit., p. 85.

⁷⁴ Para 1981 “las importaciones que requerían licencia previa constituían solamente el 31% de las totales, en contraste con el 47% en 1979. Podría pensarse, entonces, que la liberalización de importaciones se intensificó” ese año, más aún cuando la política también significó el paso de un importante número de productos a categoría de libre importación. FEDESARROLLO. Mayo de 1982. Op. Cit., pág. 87. Igualmente, se eliminó la lista de productos de prohibida importación. KALMANOVITZ, Salomón. Op. Cit., p. 468.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 459.

⁷⁶ De 17.6% en términos reales. FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Abril de 1980. Vol. X, No 1.

⁷⁷ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Abril de 1981. Vol. XI, No 1.

⁷⁸ FEDESARROLLO. Mayo de 1982. Op. Cit.

⁷⁹ KALMANOVITZ, Salomón. Op. Cit., p. 558.

orden de los 1.700 millones de dólares en 1981, después de presentarse superávits de forma continua en la década de 1970, y de 2.800 millones de dólares en 1982⁸⁰; en un déficit de la balanza comercial que superó los 3.000 millones de dólares⁸¹ (1.000 millones de dólares en 1981 y 2.000 millones de dólares en 1982), y en el “saldo en rojo” presentado por la balanza de pagos por un monto de 2.400 millones de dólares en 1982 y de 2.560 millones de dólares en 1983⁸².

Este déficit del sector externo propició la pérdida de reservas internacionales, las cuales pasaron de 5.630 millones de dólares en 1981 a 4.891 millones de dólares en 1982⁸³, y el incremento subsecuente del endeudamiento externo -principalmente con la banca comercial-, que llevó a que la deuda pública externa pasara de 2.962 millones de dólares en 1978 a 4.242 millones de dólares en 1980 y a 5.268 millones de dólares en 1981⁸⁴.

Adicionalmente, y como lo plantea Gabriel Misas,

“la crisis del sector externo [significó] para el Estado una disminución en sus ingresos por concepto de impuestos a las mercancías importadas, un menor rendimiento de las reservas internacionales y como consecuencia de la devaluación acelerada de la tasa de cambio, para mantener en lo posible las reservas, un mayor pago por servicio de la deuda, dando lugar, todo ello, a un incremento en el déficit fiscal que pasó a representar el 0.5% del PIB en 1979 al 4,2% (...) en 1981”⁸⁵.

Así, durante la administración Turbay aumentó el déficit fiscal y el endeudamiento externo por la disminución en los ingresos de la nación y la aplicación del Plan de Integración Nacional⁸⁶; déficit que “fue uno de los principales causantes de los niveles

⁸⁰ JUNGUITO, Roberto. *Memorias de Hacienda 1986*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1985., p. 25.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² KALMANOVITZ, Salomón. *Op. Cit.*, p. 537.

⁸³ MISAS, Gabriel. *Acumulación y Crisis en la Economía Colombiana*. En: Cuadernos de Economía. Vol. 7. No 8. 1985., p.147.

⁸⁴ WIESNER, Eduardo. *Op. Cit.*

⁸⁵ MISAS, Gabriel. *Op. Cit.*, p. 154. Cabe anotar que la devaluación se acelera desde 1980. Así se pasó de un ritmo de devaluación de 6.6% entre 1976 y 1979 a 16.1% de finales de 1979 a mediados de 1982. WIESNER, Eduardo. *Op. Cit.* 31.

⁸⁶ GARAY, Luis Jorge. *Colombia: Estructura Industrial e Internacionalización 1967-1996*. {En línea}. {marzo de 2011}., disponible en:

excesivos de la tasa de interés⁸⁷, lo cual restringió el crecimiento en la producción nacional y la creación de empleo por parte del sector privado⁸⁸.

Dicho déficit alcanzó para 1982 niveles del 7% del PIB -después de que el gobierno de Turbay recibiera del gobierno de López un superávit fiscal⁸⁹, que se mantendrían solo hasta el año de 1980 donde el superávit fue de 5.710 millones de pesos⁹⁰-, en tanto los ingresos corrientes efectivos del gobierno pasaron de representar el 8.8% del PIB en 1978 a 8.3% en 1980 y 7.8% en 1981, mientras los gastos totales del gobierno nacional aumentaron de 8.5% del PIB en 1978 a 10,7% en 1981⁹¹ y la inversión efectiva del gobierno de \$25.978 millones en 1979 a \$61.166 millones en 1982.

De igual forma, los niveles de inflación presentaron un incremento importante a partir de 1979, año en el que este indicador se ubicó en un 28.8%, nivel que si bien se redujo en los años siguientes, alcanzando niveles del 25.9% en 1980, 26.4% en 1981 y 24% en 1982⁹², continuó manteniéndose muy por encima de los niveles registrados en la década anterior.

La recesión de la economía se reflejó también en los niveles de empleo, los cuales entre 1975 y 1980 crecieron tan solo 2% y entre 1980 y 1982 se tornaron decrecientes, alcanzando en 1981 su nivel más bajo, siendo éste de -3%, generando una tasa de desempleo en 1980 del 27.3% de la población activa⁹³.

(<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/indice.htm>). El Plan de Integración Nacional fue un plan de inversión principalmente para impulsar el desarrollo del sistema de transporte, del sector energético y de las comunicaciones en el país.

⁸⁷ Las tasas de interés aumentaron de 24.8% en 1978 a 33.3% en 1980 y a 35.9%. KALMANOVITZ, Salomón. Op. Cit., p. 481.

⁸⁸ FEDESARROLLO. *Separata: La coyuntura económica en perspectiva: 1970-1982*. En: *Coyuntura Económica*. Junio de 1983. Vol. XIII, No 2., p. 42.

⁸⁹ KALMANOVITZ, Salomón. Op. Cit., p. 528.

⁹⁰ WIESNER, Eduardo. Op. Cit.

⁹¹ WIESNER, Eduardo. Op. Cit., p. 28.

⁹² *Ibíd.*, p. 33.

⁹³ KALMANOVITZ, Salomón. Op. Cit., p. 493 y 510. La tasa general de desempleo en 1978 era de 7.6%, la cual se incrementó en 1980 a 9.3% y disminuyó levemente en 1982 a 9%. WIESNER, Eduardo. Op. Cit.

Adicionalmente, se produjo un incremento en el precio interno del petróleo por el alza de los precios internacionales “en el preciso instante en que el país había dejado de ser autosuficiente en combustible, con la consecuente erogación de divisas, (...) que contribuyó grandemente a encarecer el transporte y a elevar los costos de producción de todas las actividades económicas del país”⁹⁴. “El promedio de importaciones de petróleo en el periodo 1979/83 fue de US\$646 millones anuales”⁹⁵, cifra que resulta significativa si consideramos que, por una parte, constituye cerca de la mitad del valor promedio de las exportaciones no tradicionales para el mismo periodo y, por otra parte, que estas importaciones solo inician hacia mediados de la década de 1970.

Todo lo anterior repercutió en que para 1980 el país presentó “tendencias recesivas de muy difícil manejo”⁹⁶, traducidas en la caída del ritmo de crecimiento económico, en tanto, después de haber alcanzado niveles de crecimiento de 8.9% del PIB real en 1978, disminuyó a 5.4% en 1979, 4,1%1980, 2.3% en 1981 y 0.9% en 1982⁹⁷.

De esta manera, al iniciar el segundo semestre de 1982, la economía colombiana presentaba un panorama poco alentador, en tanto, como se menciona anteriormente, se acentuó la recesión de la producción nacional, aumento el desempleo y el subempleo, se presentaron desequilibrios en el sector financiero, y se incrementó el déficit fiscal y del sector externo; situación a la que la recién posesionada administración Betancur tuvo que hacer frente.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 492-493.

⁹⁵ MISAS, Gabriel. *Op. Cit.*, p. 146.

⁹⁶ WIESNER, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 13.

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 17 y 33.

2.2 El Plan de Desarrollo “Cambio con Equidad” 1983-1986 y las primeras medidas económicas del gobierno Betancur

En su primer año de gobierno, el gobierno Betancur tuvo que dedicar grandes esfuerzos para hacer frente a la crisis económica que enfrentaba el país, la cual se agudizó con el estallido de la denominada crisis de la deuda externa en el continente, al tiempo que enfrentaba el convulsionado ambiente político nacional generado por el inicio del proceso de diálogo con las organizaciones guerrilleras y el consecuente debate sobre la necesidad de adelantar reformas al sistema político y de la propuesta de otorgar una amnistía a los alzados en armas. En el tema económico, y como primera respuesta a la crisis, el gobierno Betancur llevó a cabo dos acciones -casi de forma simultánea-, por un lado preparó y presentó ante el Congreso el Plan de Desarrollo “*Cambio con Equidad*”, y por otro declaró el *Estado de Emergencia Económica*.

En el Plan de Desarrollo “*Cambio con Equidad*”, aprobado en el año de 1983, el gobierno Betancur combinó las propuestas programáticas de la campaña electoral con las medidas de política económica que se consideraban necesarias para enfrentar el estancamiento económico, dando lugar a un documento que proclama “como propósito general lograr el cambio dentro de un marco de equidad”⁹⁸ a través del cumplimiento de dos objetivos:

“El primero (...) es el ordenamiento del cambio social para lograr mayor equidad en la distribución de las oportunidades de progreso. Básicamente se trata, por un lado, de integrar y definir los servicios que presta el Estado para que los esfuerzos de las distintas instituciones concuerden con las necesidades de las comunidades beneficiarias y para elevar su calidad y extender su cobertura. De otra parte, se busca reorientar el proceso de crecimiento económico en favor de la generación de empleo y del desarrollo de las zonas geográficas más atrasadas y de los grupos marginados de la población.

⁹⁸ *Plan de Desarrollo Cambio con Equidad 1983-1986. Fundamentos del Plan.* {En línea}. {marzo de 2011}., disponible en: (<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>).

El segundo objetivo es la consolidación del desarrollo económico, de tal manera que se asegure el crecimiento de la economía en niveles que permitan la elevación constante de las condiciones de vida y que faciliten avanzar en la integración y fortalecimiento de los aspectos sociales y culturales de la nacionalidad.

Ahora bien, estos dos objetivos están, en cierta manera, precedidos por el objetivo inmediato de la reactivación económica, ante la preocupación coyuntural que vive el país de recesión con inflación. Si a corto plazo no se acelera el crecimiento económico y se remueve el sesgo inflacionario, se comprometerá el éxito de los diferentes programas sociales del Gobierno y serán limitadas las posibilidades de reorientar el proceso de desarrollo hacia los grupos más necesitados de la población”⁹⁹.

La introducción de este tercer objetivo, al que se le atribuye la característica de “inmediato”, abre la puerta para establecer como prioridad la superación de la situación de recesión, pero que es atenuada al presentarla como parte de un ciclo, como subsidiaria de los objetivos principales; los cuales son, de esta manera, correspondientes “con los criterios [que] infunden vida al plan: *estabilidad, crecimiento y equidad*”¹⁰⁰, esbozados en el mensaje presidencial del documento, en el que, además se detalla que el primer paso del gobierno fue iniciar ese proceso de reactivación, de “salvar la crisis, socorrer al enfermo”, para continuar con “dar rumbo y cauce a una nueva Colombia”, pues de lo que se trata es de “levantar la Colombia del siglo venidero”¹⁰¹.

En relación con el objetivo de la reactivación económica, en el mensaje presidencial se expresa que las medidas adelantadas en los primeros meses de gobierno han sido de “austeridad, control del gasto público y mejora de las finanzas”¹⁰², y que “se le concede en el Plan una especial prioridad a un cambio en las tendencias recientes de desempeño de la economía y a lograr obtener un crecimiento económico autosostenido”¹⁰³, lo que se lograra en dos etapas, donde en

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Ibíd.*

“el horizonte inmediato, la política de reactivación busca contener las presiones inflacionarias¹⁰⁴ por medio de la concertación, ordenar el sector financiero, acudir con ahorro público y privado a la defensa de la industria y de la agricultura, protegiéndolas, y estimular la demanda agregada por medio de la construcción masiva de vivienda popular, que genere empleo productivo. Luego, para consolidar nuestro desarrollo económico sobre bases firmes, proponemos elevar la capacidad de ahorro del sector público; fomentar la generación de divisas para nuestro desarrollo con nuevas exportaciones, ampliar la propiedad productiva fomentando la capitalización social; y mejorar nuestra producción agrícola”¹⁰⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, la administración Betancur propuso, concretamente, en el plan de desarrollo medidas de estabilización de precios, como el control a los de los productos y servicios¹⁰⁶ en condiciones de monopolio y reajustes salariales que respondan a la situación de la economía nacional; control a los medios de pago; reordenamiento del sector financiero con la eliminación de sus distorsiones y el restablecimiento de la confianza de los usuarios mediante la adopción de disposiciones como la profesionalización de la actividad financiera, la introducción de la figura jurídica de la nacionalización, y la definición de pautas y mecanismos para la democratización gradual de la propiedad; la reducción de las tasas de interés a través del manejo de las tasas de captación de los certificados de depósito a término en los bancos oficiales y de las tasas de interés en los cupos del Banco de la República e incentivos para otorgamiento de créditos para la producción; uso del sector de construcción y vivienda como impulsores de crecimiento –a corto plazo-; estímulo a la demanda agregada mediante gasto público; realización de una reforma al régimen fiscal; implantación de sistemas apropiados de protección y estímulo al trabajo y a la industria nacional; y alza

¹⁰⁴ Se especifica en el plan, que la inflación tiene efectos nocivos sobre la “distribución del ingreso y la producción. En materia distributiva, los ajustes de los costos y precios a la inflación son desiguales, lo que se traduce en que las pérdidas y ganancias de las personas no tienen relación alguna con su trabajo y ahorro. En el caso de la producción, la continua variación en el valor de la unidad monetaria dificulta los análisis de beneficio y costo y, en general, las decisiones sobre asignación de recursos. En términos globales, una inflación creciente y crónica agudiza los conflictos sobre remuneraciones y se constituye a largo plazo en un factor de menor crecimiento. En esta perspectiva, no son antagónicos los objetivos de la política económica de alcanzar un alto crecimiento económico en condiciones de estabilidad de precios”. *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Principalmente los servicios públicos.

en los aranceles, combinado con reducción del número de artículos en el régimen de libre importación e intensificación del uso del sistema de licencia previa, siendo una medida que contribuiría no solamente a reducir el déficit comercial y a aumentar el nivel de las reservas internacionales, sino como promotor de la reactivación industrial en la línea de una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, basada en una política de comercio exterior que se “enmarca dentro de los lineamientos del nuevo modelo de desarrollo, cuya estrategia elude las posiciones extremas del proteccionismo a ultranza y de la apertura indiscriminada”¹⁰⁷.

Para el gobierno, estas orientaciones de política económica significarían un “cambio estructural, que modifican el entorno en el cual se desenvuelve la actividad económica”¹⁰⁸; que requieren de “cierta flexibilidad y amplitud” para responder a los efectos impredecibles que pueden alterar la economía (como los movimientos de la economía internacional) y que permitan, por ende, su transformación y acomodación a nuevas circunstancias en caso de ser necesario.

“Sin embargo, no obstante la indispensable flexibilidad, el Plan debe distinguirse por la coherencia de las políticas y la unidad de criterios. En el actual Plan se parte del principio que para el logro de los objetivos económicos globales se necesita de una activa dirección por parte del Estado en la orientación del ahorro nacional y en la conciliación de intereses contrapuestos. Si bien el Estado no debe intervenir con un criterio controlista y policivo, no por ello debe abandonar una de sus funciones primordiales, cual es la de servir de guía que proporcione un sentido de orden y dirección a una economía caracterizada por una elevada inflación y el estancamiento de la actividad productiva”¹⁰⁹.

En cuanto al objetivo de consolidar el desarrollo económico, la administración Betancur propuso aumentar el ahorro público, relacionado directamente con una política que logre el incremento de los ingresos corrientes de la nación con la simultánea disminución del gasto público, con el fin de frenar el incremento del déficit fiscal.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ *Ibíd.*

Para lograr el dicho acrecentamiento de los ingresos corrientes, en el plan de desarrollo se planteó un cambio sustancial a la estructura de tributación del país, reformando sus aspectos sustantivos y procedimentales. Las principales medidas serían eliminar la inelasticidad del impuesto a la renta mediante la ampliación de la base tributaria, la reestructuración del impuesto a las ventas y el control a la evasión (medidas posteriormente aprobadas en la reforma tributaria de 1983); complementadas con una promoción y fortalecimiento de los “fiscos departamentales y municipales, dentro del espíritu de promover la descentralización y la autonomía regional, mediante la modernización y tecnificación de sus diferentes impuestos”¹¹⁰, con el fin de lograr la generación de recursos propios en lo local.

A esta promoción de la descentralización se le atribuye un doble aporte a la estabilización de las finanzas públicas, en tanto son también una medida sustancial en el plan de reducción de los gastos del gobierno central, pues el incremento de los ingresos locales reduce sus déficits, que son asumidos por el nivel central a través de los recursos de las transferencias, que “no solamente tiene que atender los gastos que directamente le corresponde realizar”¹¹¹, sino que debe cubrir el crónico desbalance fiscal del resto del sector público”¹¹², es decir de las entidades y empresas descentralizadas. Esta propuesta es reforzada en el plan al citar las conclusiones del Informe Final de la Misión de Finanzas Intergubernamentales del Departamento Nacional de Planeación, realizado en 1982, donde se esboza que el sistema de transferencia tiene grandes rigideces que lleva a una ineficiente asignación del gasto público, pues

“mientras la Nación recauda la mayor parte de los ingresos, son las entidades descentralizadas las que realizan la mayor parte de los gastos, con un deficiente control por parte del Gobierno central. A su vez, el sistema de las transferencias ha desestimulado el esfuerzo fiscal de las regiones, disminuyendo así su capacidad de financiación del gasto en infraestructura, educación y salud. Las rentas con destinación específica, por su parte, se han convertido en un obstáculo para la programación y manejo del gasto público, tanto por su excesiva magnitud (casi la mitad de todos los ingresos tributarios del sector público deben asignarse a una finalidad preestablecida), como

¹¹⁰ *Ibíd.*

¹¹¹ Principalmente de funcionamiento e inversión en los sectores de salud y educación.

¹¹² *Ibíd.*

porque en la mayoría de los casos se pierde el vínculo entre la necesidad del gasto y los recursos que automáticamente se destinan a tales propósitos”¹¹³.

Así mismo, se esboza la necesidad de reducir los gastos corrientes, principalmente en el renglón de los gastos de funcionamiento, que para el momento presenta niveles de crecimiento mayores a los índices de inflación; de perfeccionar los sistemas de programación presupuestal; de implantar mecanismos de control y evaluación del desempeño de las entidades públicas; de fortalecer las oficinas de planeación a nivel de los ministerios y de los departamentos; de promover selectivamente la inversión extranjera directa mediante eliminación de algunas restricciones y de establecimiento de estímulos especiales en sectores específicos; y de financiar los programas de inversión prioritarios del gobierno con recursos de crédito público externo cuyos montos deberán estar acordes a la capacidad de pago del sector público.

Junto con el incremento del ahorro público, la estrategia de consolidación del desarrollo completada en el plan busca el mantenimiento y posterior aumento de las reservas internacionales y la disminución del saldo de la deuda externa, a través de la promoción de las exportaciones –tradicionales y no tradicionales-, principalmente con la consecución de una tasa efectiva de cambio, con la reestructuración de los estímulos fiscales, con el mejoramiento de la infraestructura nacional y del aprovechamiento de los hallazgos de disponibilidad de algunos recursos minerales, como el carbón; el fortalecimiento del sector agropecuario por medio de la racionalización de la comercialización de los productos, de la reducción de los márgenes de intermediación y el fortalecimiento institucional del sector, y del otorgamientos de créditos; y la expansión industrial.

En cuanto al objetivo de ordenamiento del cambio social, se proponen el mejoramiento de la vida urbana mediante la construcción masiva de vivienda para sectores de ingresos bajos, la comercialización de alimentos de consumo masivo, la expansión de la educación formal y no formal a distancia, y la extensión de la cobertura de la seguridad social, entre otras; el mejoramiento de los sistemas de salud, educación y bienestar del campesinado; el fortalecimiento del desarrollo regional con las ya

¹¹³ *Ibíd.*

mencionadas políticas de profundización de la descentralización administrativa y el fortalecimiento de la planificación local; el fortalecimiento del sistema político y las instituciones públicas; y la reestructuración del sistema educativo nacional.

Con estas propuestas, el gobierno trazó el rumbo de su administración para el resto del periodo y respondía a la difícil coyuntura en la que se encontraba la economía; sin embargo, como dicha respuesta implicaba un trámite político-administrativo dispendioso y la solución al estancamiento requería inmediatez, el gobierno inició la implementación de medidas urgentes amparadas en la promulgación del *Estado de Emergencia Económica* a finales de 1982.

La declaratoria de la *Emergencia Económica* fue antecedida por la conformación, por parte del gobierno Betancur, de una Comisión de Reforma Fiscal (Decreto 2951 del 7 de octubre de 1982), con el fin de que le asesorará en la formulación de normatividad para adelantar una reforma fiscal; la cual preparó varios documentos relacionados, específicamente, con los ingresos corrientes de la nación, que fueron acogidos y sancionados por el gobierno como decretos legislativos que acompañaron la entrada en vigencia de la *Emergencia Económica*¹¹⁴, cuyo propósito era aumentar dichos ingresos, logrando con ello iniciar la reducción del déficit fiscal.

No obstante, la mayoría de las mencionadas medidas “fueron obstaculizadas por la Corte Suprema de Justicia, lo cual obligó al gobierno a recurrir al Congreso”¹¹⁵, al declarar veinticinco (25) de los treinta y nueve (39) decretos inexecutable, cinco (5) parcialmente executable y los restante nueve (9) executable¹¹⁶. Entre las pocas medidas consideradas executable por la Corte se destacan el decreto de declaratoria de emergencia económica (Decreto 3742 de 1982), el de otorgamiento de una amnistía patrimonial (Decreto 3747 de 1982), el de establecimiento de las tarifas a cobrar por la Superintendencia de Industria y Comercio (Decreto 234 de 1983), el de autorización para emitir Títulos de Ahorro Nacional TAN (Decreto 382 de 1983), el que modificó la cuenta especial de

¹¹⁴ PALACIOS, Hugo. *Memorias de Hacienda 1986*. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1986., p. 69.

¹¹⁵ KALMANOVITZ. Op. Cit., p. 530.

¹¹⁶ PALACIOS. Op. Cit.

cambios (Decreto 73 de 1982)¹¹⁷, y el de redistribución del Impuesto a las Ventas (Decreto 232 de 1983)¹¹⁸.

Los anteriores decretos fueron reforzados con la presentación de varios proyectos de Ley por parte del gobierno ante el Congreso de la República durante el año de 1983, cuyo conjunto se erigieron como sus primeras medidas económicas.

Dentro de la normatividad sancionada con relación a los ingresos corrientes, se destacan la ley fortalecimiento a los fiscos regionales y municipales (Ley 14 de 1983), la cual reformó ampliamente la estructura de las rentas que componían las transferencias del gobierno central a los entes territoriales, garantizando una ampliación de la descentralización fiscal al dejar bajo la administración municipal los impuestos predial, de industria y comercio, de avisos y letreros y el de circulación y tránsito, y en el nivel departamental los impuestos a los licores y al consumo de cigarrillos y gasolina¹¹⁹; y la ley de normas fiscales sobre el impuesto de renta, el de aduanas, el de ventas y de timbre nacional o *reforma tributaria* (Ley 9 de 1983), que especifico los rangos sobre los que se aplicaría el impuesto a la renta, eliminó la doble tributación para accionistas de sociedades anónimas abiertas, estableció estímulos, rebajas y exoneraciones tributarias del impuesto a la renta, estableció modificaciones a las tarifas del impuesto al timbre, dictó disposiciones sobre el impuesto sobre la aduana, y otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República¹²⁰ para dictar normas que actualizarán el impuesto sobre las ventas con la situación económica nacional, dentro de las que podría

¹¹⁷ Cabe anotar, que este decreto tiene especial importancia en el contexto de inicio de la crisis de la deuda en el continente, pues su objetivo principal fue asegurar recursos para atender los compromisos de los créditos del sector público (incluyendo los internos), al crear un Fondo de Inversiones Públicas y de Estabilización Cambiaria al que se transfirieron los recursos no tributarios de la cuenta, al considerarlos “financiamiento inflacionario del presupuesto nacional”, los cuales sería destinados en adelante (según el Decreto 382 de 1983) para realizar “(...) préstamos a la Nación para financiar los gastos de inversión; en créditos a las entidades públicas a través del Presupuesto Nacional, para el pago anticipado de deuda pública externa y su conversión en deuda pública interna y para el reembolso al Banco de la República de los pagos que éste llegará a efectuar en su calidad de garante de los Títulos de Ahorro Nacional”. *Ibid.*, p. 70.

¹¹⁸ *Ibid.* Este decreto permitió a las Intendencias y las Comisarias para participar de los beneficios fiscales del impuesto.

¹¹⁹ La ley también deja en manos de los departamentos la administración de los subsidios a la gasolina.

¹²⁰ Cuya vigencia fue de seis meses, entre el 15 de junio de 1983 (fecha en que fue sancionada la ley de promulgación de la ley) al 31 de diciembre de 1983.

establecer tarifas diferenciales del gravamen en un intervalo entre el seis por ciento (6%) y el treinta y cinco por ciento (35%)¹²¹, ampliar la base tributaria¹²² o establecer exoneraciones del impuesto.

De igual forma, el gobierno decreto modificaciones en el régimen tributario que permitieron elevar el recaudo de impuestos al aumentar los controles a la evasión y disminuir algunas exenciones con los Decretos Legislativos 3803 de 1982, el Decreto Legislativo 3747 de 1982, el Decreto Legislativo 398 de 1983, el Decreto Legislativo 231 de 1983, y el Decreto Legislativo 386 de 1983¹²³.

Pero, sin duda, el Decreto Legislativo en materia tributaria más importante implementado en 1983 fue el 3541, que modificó el impuesto a las ventas¹²⁴ y amplió su base gravable a todas las etapas de la distribución como Impuesto al Valor Agregado IVA, “es decir que los negocios de compraventa que se suceden en la intermediación comercial para la transferencia de bienes y servicios serán gravados sobre el valor que en cada etapa se incrementa”¹²⁵. En el decreto también se establecieron las tarifas generales del impuesto (v. gr., 10% de IVA a la gasolina y la mayoría de los bienes y servicios gravados, 8% a la cerveza, 6% a las comunicaciones) y los responsables de su cobro.

En materia de gasto público, el gobierno Betancur sancionó varios decretos encaminados a reducir los gastos corrientes, entre ellos se destacan los Decretos Legislativos 1792 de 1983, 2620 de 1984, mediante los cuales se congelaron las plantas de personal de los organismos y entidades adscritas al ejecutivo, y el Decreto Legislativo 1028 de 1984 que congela las nominas del sector público; el Decreto Legislativo 750 de 1984 que hizo extensivas las normas sobre austeridad fiscal (que restringe los gastos públicos relacionados con el uso de bienes muebles, automotores, festejo de celebraciones) a los

¹²¹ Pero no podrá ampliar la tarifa de los bienes derivados del petróleo que era del cuatro por ciento (4%).

¹²² Pero no podrá gravar con el impuesto los bienes exentos.

¹²³ *Ibíd.*, p. 86.

¹²⁴ “El impuesto a las ventas estaba concebido como un gravamen monofásico a nivel de la producción e importación de bienes manufacturados, se extendió hasta la fase detallista, con el propósito fundamental de *imprimirle dinamismo al sistema y generar un mecanismo adecuado de control*, tanto para el mismo impuesto como para el impuesto a la renta”. *Ibíd.*, p. 89.

¹²⁵ *Ibíd.*

ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales, superintendencias y establecimientos públicos nacionales y restringió el otorgamiento de horas extras y comisiones solo a casos de “necesidad imprescindible de las entidades”¹²⁶; el Decreto Legislativo 756 de 1984 que reguló el uso y rendimientos de los dineros que el gobierno central trasfiere a los organismos y entidades públicas; y el Decreto Legislativo 1803 de 1984 en el que se ordenó la reducción de las apropiaciones presupuestales del año. Los decretos anteriormente expuestos fueron preparados por la Comisión Asesora de Gasto Público conformada por el gobierno, cuyo contenido fue presentado con el objetivo de reducir las presiones sobre los gastos de funcionamiento, que fueron acogidos como un paquete de medidas sobre austeridad fiscal¹²⁷.

También se promulgó la Ley 12 de 1983, que amplía el cupo ordinario de crédito del gobierno en el Banco de la República y autorizó un crédito extraordinario, por el que se extendió el Acuerdo de Obligaciones contraído por la administración a los gastos de funcionamiento e inversión pública e instituyó un nuevo régimen de manejos de estos acuerdos con recursos del presupuesto nacional, permitiendo, de forma simultánea, acceso por parte del gobierno a crédito interno y aplicación de regulaciones adicionales al manejo de los gastos corrientes. La otra operación de crédito interno, realizada en 1983 con el fin de financiar el déficit fiscal en el corto plazo, fue permitida por el Decreto 382 de 1983, que aprobó la emisión de títulos de deuda pública interna (denominados Títulos de Ahorro Nacional TAN). El gobierno también adelantó algunas operaciones de crédito externo -dentro del estrecho margen de acción que durante 1983 dejaba el cierre del flujo de préstamos internacionales como consecuencia de la crisis de la deuda- como medida para atender sus obligaciones y gastos y realizar inversión en los programas de gobierno, cuya autorización fue emitida por la Ley 35 de 1982 (Ley de amnistía)¹²⁸ y la Ley 63 de 1983 (ampliación del cupo de endeudamiento externo)¹²⁹.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 72.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Los recursos de los créditos contratados bajo el amparo de ésta ley tenían destinación específica a los programas de rehabilitación y atención de las personas cobijadas por la amnistía y de las víctimas del conflicto armado, y a las fuerzas armadas para su organización y dotación para adelantar sus programas de acción cívico militar.

¹²⁹ *Ibid.*

2.3 ¿Se agudiza la crisis?: Cambio de rumbo en la política económica del gobierno Betancur

Pese a todas las medidas tomadas por la administración Betancur, anteriormente esbozadas, la recuperación de la economía no tuvo el dinamismo esperado - especialmente por parte del gobierno-, pues solamente fue visible en el sector productivo, que presentó una leve recuperación hacia finales de 1983, mientras en el sector externo las finanzas públicas y el empleo se mantuvo el estancamiento y el deterioro¹³⁰.

De esta forma, al finalizar el primer semestre de 1984, momento en que empezaban a verse los resultados de la implementación de las primeras medidas económicas impulsadas por el gobierno Betancur, los análisis económicos eran poco alentadores al mostrar el mantenimiento del carácter recesivo de las principales variables macroeconómicas. Así, los niveles de desocupación y subempleo que se habían incrementado hasta alcanzar en ese momento 14% de la población activa y 16%, respectivamente, especialmente en las grandes urbes.

Paralelamente el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó unos de sus más altos porcentajes al ascender a los 2.600 millones de dólares en 1983 (6.5% del PIB), déficit que se reduce posteriormente en 1984 a 1.580 millones de dólares¹³¹ como resultado de las medidas de devaluación y ampliación de los aranceles y trámites a las importaciones, al punto de afectar ampliamente las reservas internacionales, en el marco de una fuerte restricción de los créditos externos que pudiesen financiarlos, las cuales se redujeron de forma constante desde 1981 hasta reducirse en más de 1.000 millones de dólares hacia mediados de 1984¹³².

Adicionalmente, el déficit fiscal imponía serias dificultades a la ejecución presupuestal del año, pues el gobierno había anunciado que no contaba con los recursos suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento totales de 1984 al tener un faltante de recursos del

¹³⁰ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Marzo de 1984. Vol. XIV, No 1.

¹³¹ KALMANOVITZ. Op. Cit., p. 537.

¹³² JUNGUITO, Roberto. Op. Cit., p. 6-7.

orden de 210.000 millones de pesos, equivalentes a un déficit efectivo del Gobierno Central cercano al 6% del PIB¹³³, pese a los esfuerzos por reducción de los gastos y los resultados positivos de la reforma tributaria que elevó los ingresos corrientes; pues la acumulación de los desbalances sufridos en años anteriores no pudo ser equilibrada con esas medidas¹³⁴.

La percepción de crisis dentro del gobierno nacional era mucho mayor, alimentada no solo por el estado de los indicadores económicos en los sectores mencionados, sino por la percepción negativa y la desconfianza que manifestaba la banca internacional y los organismos multilaterales de crédito sobre las perspectivas de recuperación económica del país, lo cual incidía negativamente en las posibilidades de otorgamiento de nuevos préstamos solicitados por la administración Betancur, para apaciguar los efectos, principalmente, de los déficit fiscal y de balanza de pagos. Estos reparos se hicieron más explícitos a mediados de 1984, cuando fue entregado el Informe del Personal del Fondo Monetario Internacional para la Consulta del Artículo IV¹³⁵, en el que se expresaba que el gobierno nacional necesitaba implementar medidas económicas más fuertes y, en general, “reorientar” la política para reducir los efectos de la crisis.

Empero, las presiones no solo provenían del exterior, los analistas económicos colombianos reclamaban a la administración central llevar a cabo medidas que condujeran a la superación de la mencionada crisis y a la reactivación de la economía. En esta línea, Fedesarrollo, a través de los editoriales de su publicación seriada *Coyuntura Económica*, planteó de forma constante que, por ejemplo, para el año de 1983 los problemas principales que afectarían la economía serían la recesión de la actividad productiva y el galopante déficit comercial y cambiario que produce presiones contraccionistas

¹³³ *Ibíd.*, p. 12.

¹³⁴ FEDESARROLLO. Vol. XIV, No 1. Op. Cit.

¹³⁵ Staff Representatives for the 1984 Consultation with Colombia. *Staff Report for the 1984 Article IV Consultation*. Washington. Fondo Monetario Internacional. Septiembre de 1984. SM/84/216. Cabe anotar que el informe fue difundido en el país posteriormente por diversos medios escritos, destacándose la traducción y publicación de la totalidad del documento por parte de la Revista *Economía Colombiana*, en la separata del No 6 de marzo de 1985.

“que no han sido debidamente compensadas mediante el manejo de la política económica.

Es indudable que el gobierno ha adoptado múltiples medidas para enfrentar el desequilibrio externo. Sin embargo, el considerable rezago cambiario acumulado hasta finales de 1982, la situación de la economía internacional (...) demanda una política cambiaria y comercial aún más agresiva”¹³⁶.

Para contrarrestar las presiones depresivas del déficit del sector externo, Fedesarrollo demanda también una política fiscal expansiva que ayude a dinamizar la producción nacional y la reactivación, para lo que se debería acudir al crédito externo para el sector público, lo que ayudaría a prevenir la “erosión” de las reservas internacionales, sin perder de vista la necesidad simultánea de reducir el déficit fiscal. Para el año de 1984, Fedesarrollo expresa que “el reto central de la política económica” será “lograr un rápido ajuste de la balanza de pagos sin sacrificar la recuperación económica”¹³⁷. De igual forma se insta a buscar la estabilización de la inflación y a la búsqueda de una tasa de cambio más favorable para las exportaciones.

La respuesta del gobierno ante este panorama, y especialmente del presidente Betancur, fue cambiar su equipo económico y nombrar a la cabeza del Ministerio de Hacienda y de la Junta del Banco de la República al economista Roberto Junguito Bonnet¹³⁸, quien lideraría desde mediados de 1984 un proceso de ajuste económico profundo.

Para el nuevo Ministro de Hacienda, en el año 1984 “los indicadores económicos más preocupantes [en el país] eran, sin duda, el déficit público, la evolución de las reservas internacionales, y el desempeño del sector financiero”¹³⁹, que alcanzaban niveles negativos superiores a los pronosticados por las autoridades financieras al iniciar el año. Se exigió entonces “establecer un nuevo programa de ajuste económico”¹⁴⁰; más aún si se tenía en cuenta que las medidas adoptadas hasta ese momento se habían agotado y

¹³⁶ FEDESARROLLO. *Separata*. Op. Cit., p. 46.

¹³⁷ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica*. Marzo de 1985. Op. Cit., p. 6.

¹³⁸ Para ese momento, Junguito se desempeñaba como embajador ante la Comunidad Europea desde 1983 y había sido el Ministro de Agricultura del gobierno entre 1982 y 1983.

¹³⁹ JUNGUITO, Roberto. Op. Cit., p. 6.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 9.

estaban logrando crecimiento económico en detrimento de las reservas internacionales, próximas a alcanzar los niveles mínimos permitidos.

Esta postura que avala la implementación de un programa de ajuste, marcaría el punto de partida de una transformación en la línea de política económica seguida por el gobierno hasta ese momento, la cual, si bien había atendido los problemas de balanza de pagos y de déficit fiscal, tenía como prioridad lograr la reactivación económica y la dinamización del sector productivo -como se evidenciaba en su plan de desarrollo-, por lo que la atención a los primeros se entendía como un medio para lograr lo segundo y no como un fin en sí mismo.

De esta manera la superación del déficit de la cuenta corriente y de las finanzas públicas se convertirá en el tema principal de las acciones económicas del equipo económico del gobierno, formuladas en el marco de un programa de ajuste estructural. “(...) Desde el momento de tomar posesión del cargo el 10 de julio, el Ministro entrante sentó las bases para la puesta en marcha del nuevo programa económico e inició los ajustes en el campo fiscal y de control monetario”¹⁴¹.

Para Misas, esto expresa que las

“contradicciones al interior mismo del aparato de Estado surgen entre partidarios de la estabilización y de una política ortodoxa y las distintas versiones más o menos Keynesianas de incremento del gasto público. Contradicciones que (...) [fueron] resueltas a favor de los primeros, después que durante el lapso 1982/84 el crecimiento del gasto público no logró la reactivación deseada”¹⁴².

Junguito hace expreso el viraje que implicaban las nuevas medidas al esbozar que “las políticas que debieron adoptarse para hacerle frente a los desequilibrios de nuestra economía, caracterizan este periodo como uno de imprescindible necesidad de cambiar el acento en la política; esto es de *ajustar* la economía”¹⁴³.

¹⁴¹ *Ibíd.*, p. 47.

¹⁴² MISAS, Gabriel. *Op. Cit.*, p. 164-165.

¹⁴³ JUNGUITO, Roberto. *Op. Cit.*, p. 5.

La complejidad de este cambio de rumbo se evidencia en la necesidad de consenso a la que apela Junguito, al precisar que la puesta en marcha de las políticas de ajuste

“requería, en primer término, apoyo del Presidente y del partido de gobierno, así como su comprensión por parte del Congreso, de los organismos internacionales de crédito, del sector privado colombiano; en especial los gremios y sindicatos y, ante todo, de la prensa y del grupo de expertos sobre la economía colombiana.”¹⁴⁴,

quienes debía entender que la implementación de las nuevas políticas buscaban evitar las consecuencias de las medidas que venía aplicando el gobierno (una crisis cambiaria por agotamiento de las reservas internacionales y una crisis fiscal que tendría efectos perjudiciales sobre la inflación y la expansión de los medios de pago), y la consolidación de un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

Junguito, en su calidad de jefe del equipo económico, fue el encargado de explicar el estado de la economía en 1984, como parte de la argumentación a favor del nuevo programa económico que pretendía alcanzar el consenso y el apoyo mencionados. De esta forma, mostró¹⁴⁵ los niveles negativos del sector externo y las finanzas públicas hasta 1984 (ya ilustradas en este apartado), que se sumaba a la carencia de autorizaciones para colocar deuda pública por parte del Congreso y obtener recursos del Banco de la República para cubrir los faltantes.

Así mismo, atribuyó la ampliación del déficit fiscal a una expectativa inexacta de los ingresos por tributación directa como producto de la reforma tributaria (que contemplaba exenciones, disminuciones de tarifas y por la reducción en las importaciones que afectaron las proyecciones del impuesto a la aduana), y a un aumento de los gastos de la mano de los gastos de funcionamiento, que para 1984 presentaron incrementos superiores al 26% que obedecieron a “incrementos salariales y, principalmente, a erogaciones no previstas del sector educativo”¹⁴⁶, y de los recursos destinados al pago

¹⁴⁴ *Ibíd.*

¹⁴⁵ La presentación de los indicadores económicos, así como de los componentes del programa de ajuste, fue realizada por Junguito en el acto de posesión ministerial, en los mensajes presupuestales de 1984 y 1985 y en las Memorias de Hacienda de 1985, entre otros espacios.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 13-14.

de la deuda externa, que para mediados de 1985 ascendía a 10.950 millones de dólares, de los cuales 7.265 millones de dólares correspondían a la deuda del sector público, 1.910 millones de dólares al sector privado y 1.775 millones de dólares¹⁴⁷ al sector financiero, cuyo incremento fue imputado a las altas tasas de interés internacionales y al proceso de devaluación de la tasa de cambio.

Adicionalmente, expresó que el manejo que se le había dado, hasta ese momento, a la deuda pública interna contraída a través de Títulos de Ahorro Nacional TAN se constituyó en un factor que perturbaba el

“manejo adecuado y ortodoxo del presupuesto público. (...) [Pues] en virtud de la escasez de recursos de la Tesorería, venían siendo redimidos por el Banco de la República en virtud de la garantía que este ofrecía a los papeles y que, sin violar la ley, se estaban convirtiendo efectivamente en otro mecanismo de financiamiento del déficit con emisión”¹⁴⁸.

Por su parte, en el tema del sector externo y la caída en las reservas internacionales, Junguito expone que el descalabro en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue el resultado de la combinación del déficit de la balanza comercial que alcanzó al finalizar 1984 los -322 millones de dólares y la de servicios que se situó en -1.548 millones de dólares, relacionada con mayores pagos de deuda externa y menores ingresos por concepto de intereses por caída de las reservas y de otros servicios como el turismo, las remesas, servicios financieros, entre otros¹⁴⁹; a lo que se suma el cierre de los créditos externos para hacerle frente.

Estos argumentos, eran compartidos ampliamente por el Fondo Monetario Internacional que, como ya se había mencionado, envió un Personal para realizar la Consulta del Artículo IV en el país en el primer semestre de 1984, cuyo informe final manifiesta que el desempeño de la economía colombiana en los primeros años de la década de 1980, es menos satisfactorio en comparación al presentado en la segunda mitad de la década

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p. 51.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 14.

¹⁴⁹ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Diciembre de 1985. Vol. XV, No 4.

anterior, al registrar aumentos mínimos en el Producto Interno Bruto (menos del 1% en 1982 y 1983), caídas fuertes de las reservas internacionales, incremento de la tasa de desempleo (que se elevó 5,5% entre 1981 y 1983, alcanzando 12,5%), mantenimiento de niveles de inflación elevados, incremento en el déficit fiscal (7% del PIB en 1983), y aumento del déficit del sector externo; esta última atribuida “a las políticas fiscales, monetarias y salariales seguidas por las autoridades [que] han jugado un rol principal en el deterioro de la balanza de pagos”¹⁵⁰.

2.4 El Fondo Monetario Internacional y el programa de ajuste estructural

El Fondo Monetario Internacional jugó un papel preponderante en la implementación del programa de ajuste estructural en Colombia, como en el resto de América Latina, a pesar que en el país la crisis de la deuda externa tuvo un impacto mucho menor y que siempre se expresó la intención de cumplir con las obligaciones y los pagos de la misma y nunca se contempló la posibilidad de declarar una moratoria¹⁵¹.

La influencia del Fondo Monetario Internacional no solo estuvo relacionada con las consecuencias inmediatas que en materia de política económica tuvo el Informe del Personal del Fondo para la Consulta del Artículo IV y su papel legitimador al presentar conclusiones similares a las del gobierno sobre el curso de la economía, sino, principalmente, por la actuación decisiva que jugó como intermediario y garante en la consecución de préstamos para el país por parte de la banca comercial internacional, a

¹⁵⁰ Staff Representatives for the 1984 Consultation with Colombia. Op. Cit., p. 3. Versión original en inglés. Traducción libre de la autora.

¹⁵¹ El compromiso del gobierno colombiano con el pago de las obligaciones de su deuda externa, fue explicitada en el discurso de inauguración que el presidente Betancur dio en el llamado *Consenso de Cartagena*, reunión llevada a cabo a finales del mes de junio de 1984, que congregó a los países de la región para discutir la situación de la deuda, donde declaró que “el país seguirá siendo fiel al cumplimiento estricto de sus obligaciones internacionales y mantendrá políticas de estímulo a la inversión extranjera pero participará en iniciativas continentales que redundaran en soluciones para la pesada carga de la deuda como eran las de solicitar rebajas en las tasas de interés, facilidades para reestructurar las obligaciones, el fortalecimiento financiero de los organismos multilaterales de crédito, etc.”, al igual que se abogó por buscar estudiar y formular soluciones “caso por caso” y adelantar esfuerzos de ajuste compartidos. *Ibíd.*, p 47.

partir del segundo semestre de 1984; en tanto para el gobierno Betancur, el “rescate del crédito externo para el país”¹⁵² era necesario dentro de la estrategia de equilibrar el sector externo, razón por la que se emprendió un fuerte trabajo de negociación con estos organismos para la consecución de recursos frescos.

La restricción en las líneas de crédito externo se dio como consecuencia de la crisis de la deuda latinoamericana, que estalla tan solo una semana después de la posesión del presidente Betancur, enmarcando al gobierno en una crisis económica regional desde sus inicios, cuyos efectos fueron superiores a los esperados teniendo en cuenta que las condiciones de endeudamiento externo colombianas distaban mucho de las demás economías, al haber mantenido siempre una política de endeudamiento “relativamente cautelosa”¹⁵³.

Junguito explica que, por lo anterior, las medidas en materia de crédito seguidas por la administración Betancur entre agosto de 1982 y junio de 1984, estuvieron delineadas por buscar diferenciar el caso del país del resto de Latinoamérica, con el fin de mantener acceso directo a los créditos discrecionales de la banca comercial internacional, las cuales obtuvieron algunos resultado concretos, pero que se agotaron rápidamente por la reserva que mantuvo la banca con todos los países de la región, independientemente de sus situaciones particulares, acentuada con la consolidación y profundización de la crisis en 1984, y por las dudas sobre la propia situación de deterioro de las reservas internacionales de Colombia, sobre la capacidad de pago del sector privado que causaron las nacionalizaciones de alguno bancos y el retraso en el pago de amortizaciones por algunas empresas industriales y por la agudización de los desequilibrios de las finanzas públicas, haciendo “necesario modificar la estrategia

¹⁵² JUNGUITO. Op. Cit., p. 41.

¹⁵³ Junguito explica que para finales de 1984, la deuda externa colombiana no alcanzaba los US\$13 mil millones, representando tan sólo el 3.6% en la deuda total de la región; y que, a diferencia de la mayoría de los demás países, el endeudamiento era mayoritariamente público y contraído con los organismos multilaterales de crédito -como el Banco Mundial y el Banco Interamericano- lo que permitió un mayor control sobre el uso de los recursos y obtener ventajas en los plazos (en general superiores a 15 años) y en las tasas de interés (inferiores a los de la banca comercial). *Ibíd.*

general de política económica y de enfoque de diálogo con los organismos multilaterales de crédito y la banca comercial internacional”¹⁵⁴.

La implementación de este nuevo “enfoque de dialogo” estuvo precedida por la entrega al gobierno por parte del Personal del Fondo Monetario para la Consulta del Artículo IV de su informe final en septiembre de 1984, en la reunión anual del Fondo y del Banco Mundial, el cual fue discutido no solo con las directivas de los organismos sino también con el Gobernado de la Reserva Federal y los representantes del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, y con los delegados de los bancos internacionales¹⁵⁵.

En el informe se critican las políticas expansivas del gobierno, especialmente en el sector de las finanzas públicas, que permitió el aumento de los gastos, y de la política monetaria que afectó los recursos del Banco de la República¹⁵⁶, ambas llevadas a cabo con el objetivo de estimular la actividad económica nacional, que reconocen presentan una “recuperación moderada” hacia finales de 1983 y el primer semestre de 1984, al proyectarse una expansión del PIB en 2% y al lograrse una disminución de la inflación a cerca de 15.5%, pero que no pudieron evitar los deterioros de las reservas internacionales (cuyas pérdidas totales entre inicios de 1982 y mediados de 1984 fue del orden de 3.8 billones de dólares) y del tipo real de cambio.

No obstante, en el informe, el Personal manifiesta que el gobierno, en cabeza de su nuevo equipo económico, reconoce “la necesidad de reducir substancialmente el déficit del sector público y sus financiaciones por parte del Banco de la República”, y que la política salarial del sector público sería una parte fundamental en el logro del ajuste, teniendo en cuenta que los salarios se han incrementado por encima y más rápido que la tasa de inflación, incluso para 1984; por ello contemplaban limitar el aumento de los salarios de los funcionarios públicos en sólo 10% para 1985 siendo un incremento claramente inferior a la inflación esperada para ese año.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p. 42.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, capítulo VI.

¹⁵⁶ Se atribuye la implantación de una política monetaria expansionista a la búsqueda del financiamiento del déficit fiscal a través del Banco de la República.

De igual forma se muestra como el gobierno colombiano, alineado claramente con la meta de reducir el déficit del sector público, presentó ante el Congreso un proyecto de presupuesto para 1985 cuyos gastos totales se habían reducido sustancialmente, al ser del orden de 448 mil millones de pesos inicialmente, así como propuso otros proyectos de ley encaminados a facilitar dicha reducción de gastos (que para el momento de elaboración del informe estaban pendientes de aprobación), logrando que su acrecentamiento se ubicará tan solo en 20%; e implementó medidas adicionales para incrementar los ingresos, principalmente con aumento de impuestos y de las tarifas de los servicios públicos, registrando con ello aumentos del orden de 45%¹⁵⁷, al igual que pretendían acrecentar la colocación de bonos para sustituir la financiación del Banco de la República.

En cuanto a la política monetaria, el informe expone que el gobierno colombiano reconoció la “necesidad de alcanzar una fuerte reducción en la tasa de expansión del crédito y notaron la importancia de este logro a través de una reducción del déficit del sector público”¹⁵⁸, y que era indispensable disminuir la expansión del crédito al sector privado por el sistema financiero y reevaluar las políticas del Banco de la República sobre el crédito al resto de éste y a las operaciones de mercado abierto.

En relación con las políticas del sector externo, el informe esboza que las autoridades económicas del país expresan su preocupación sobre la continua pérdida de reservas internacionales pese a las medidas adoptadas, pero que esperan un mejoramiento en la balanza de pagos para finales de 1984; sin embargo, el Personal opina que esa evolución en balanza de pagos dependerá ampliamente de que el gobierno tome el camino del cambio en las políticas llevadas a cabo hasta 1984, de lo contrario prevé que la pérdida de reservas continuaría a un ritmo rápido.

“Las autoridades respondieron que compartían la opinión del Personal acerca de que la adopción de políticas de gestión de la demanda más estrictas era necesario para reducir las presiones sobre la balanza de pagos y detener la pérdida de reservas internacionales. Como se discutió anteriormente, ellos están en el proceso de adoptar medidas que

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹⁵⁸ Staff Representatives for the 1984 Consultation with Colombia. *Op. Cit.*, p. 11.

apunten a reducir significativamente el déficit del sector público. (...) Las autoridades indicaron [también] su intención de aumentar el uso de financiación externa obteniendo nuevos préstamos e intensificando la tasa de utilización de aquellos que ya están proyectados con el fin de fortalecer la balanza de pagos”¹⁵⁹.

Frente a la intención de adquirir crédito externo, el Personal señaló que la petición de préstamos adicionales, particularmente de bancos comerciales, deben ser mantenidos en límites prudentes, pues si bien Colombia se ha caracterizado por un buen manejo de su deuda externa y que el gobierno señala que el nivel de endeudamiento es bajo, “la deuda se ha elevado bruscamente en años recientes” y la proporción del servicio de la deuda se ha más que duplicado en los primeros años de la década de 1980, al pasar de 28.8% del PIB en 1981 a 34.9% en 1982 y a 40.1% en 1984¹⁶⁰.

No obstante, la mayor preocupación manifestada por el Personal en el informe proviene del sistema de comercio nacional, que ha presentado un “revés en los esfuerzos previos de liberalización”¹⁶¹, al incrementarse de forma generalizada las tarifas de importación en 1982 y a mediados de 1983; al requerir licencia previa de importación aproximadamente el 90% de los productos, siendo 50% superior al índice de finales de 1982; al imponerse, a principios de 1984, una prohibición en las importaciones de algunos bienes; y la instituirse un sistema de comercio de permuta, afectando el nivel de importaciones estimadas para 1984.

“Los representantes del Personal enfatizaron en que mientras los controles de comercio y cambio parezcan funcionar en el corto plazo para ayudar a contener las presiones en la balanza de pagos, su uso prolongado y extendido probablemente resultará en distorsiones en la asignación de los recursos y tenderá a generar presiones inflacionarias. Las autoridades respondieron que consideraban la existencia de restricciones de cambio y comercio como de naturaleza temporal, y que esperaban poder empezar a desmantelarlas a finales de 1985.”¹⁶².

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 14-15.

¹⁶⁰ JUNGUITO. *Op. Cit.*, p. 98.

¹⁶¹ Staff Representatives for the 1984 Consultation with Colombia. *Op. Cit.*, p. 17.

¹⁶² *Ibíd.*, p. 17-18.

Por ello el Fondo recomendó, en el apartado de evaluación del informe y en las decisiones propuestas, proceder con la eliminación de las restricciones al comercio tan pronto como sea posible (eliminando el control a las importaciones y los subsidios a las exportaciones), apoyadas por el cambio a una política de gestión de la demanda más apropiada a través de las líneas indicadas arriba y la búsqueda continúa de una política cambiaria que está ayudando al país a mejorar su competitividad internacional, y a simplificar el sistema de cambio.

En el mencionado apartado de evaluación del Personal del Fondo sobre la economía colombiana, también se plantea que la principal preocupación del gobierno colombiano debería ser

“detener el severo deterioro financiero del país. Aunque las autoridades quisieran actuar para consolidar la incipiente recuperación económica, son conscientes que las medidas orientadas a detener la rápida erosión de las reservas internacionales deben constituir su principal prioridad. En este sentido, las autoridades son más conscientes que seguir políticas de regulación de la demanda más estrictas es esencial en esta coyuntura para reducir las presiones de la balanza de pagos y de los precios. El Personal enfatizó, sin embargo, que si las políticas de esta índole no son impuestas con rapidez, la rápida erosión de las reservas internacionales podría dar lugar a una situación de pagos muy difícil en el futuro cercano”¹⁶³.

En cuanto a las políticas de reducción del déficit fiscal, se expresa en el informe que el Fondo “se siente alentado” por la reducción de gastos en la propuesta presupuestal del gobierno, pero que lo insta a buscar formas para que la política de moderación salarial se extienda al sector público en general (teniendo en cuenta las restricciones normativas que tiene el ejecutivo sobre las plantas de personas en el orden regional y local), y a hacer esfuerzos para contener gastos no salariales y fortalecer el control sobre las operaciones del resto del sector público; así como simpatiza con las iniciativas para elevar los ingresos como complemento de la política de gastos moderados.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 20.

Del mismo modo, el Personal recomienda limitar cuidadosamente los ajustes de los salarios mínimos en el resto de la economía, con el fin de consolidar la reducción en la tasa de incremento de precios y sentar así las bases para una mayor desaceleración de la inflación; y ve con beneplácito la intención del gobierno de seguir una política cambiaria que se espera tenga como resultado una depreciación real de la moneda que permitiría recuperar la competitividad internacional perdida en los últimos años, manteniéndola, sin embargo, bajo revisión a la luz de la gravedad de las dificultades de la balanza de pagos del país y la magnitud del ajuste que es necesario hacer.

Finalmente,

“en la sección de evaluación, el FMI respalda el programa económico recién adoptado por el Gobierno, si bien deja una nota de preocupación sobre la urgencia de adoptar las medidas de control monetario que evitaran el deterioro de las reservas internacionales”¹⁶⁴.

Con este balance, en el que se respalda el nuevo discurso económico del gobierno, tanto al enfatizar la insuficiencia de las políticas adoptadas en la primera mitad del periodo de gobierno, como en avalar el nuevo rumbo y énfasis de la política económica, el gobierno Betancur se reunió tanto con los organismos internacionales, como con la banca privada internacional “con el propósito de informarles sobre la economía colombiana, identificar las posibilidades de contratar créditos externos, y responder a sus inquietudes”¹⁶⁵ sobre los temas de discusión que –en línea con el informe del Fondo- se centraron en las finanzas públicas y el sector externo.

“Se considera (...) que el ajuste fiscal y monetario es condición indispensable para evitar que continúe la caída de las reservas internacionales y para lograr que la banca privada internacional provea los recursos frescos del crédito externo a la economía colombiana”¹⁶⁶.

¹⁶⁴ JUNGUITO. Op. Cit., p. 48.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 49. La información sobre la estrategia de negociación con los organismos internacionales y la banca internacional fue comunicada por el Ministro Junguito al Presidente Betancur, a través de un memorando, fechado el 2 de octubre de 1984 con tema *Reuniones FMI – Banco Mundial*, que no solo fue hecho público por medio de las Memorias de Hacienda de 1985, sino que también fue publicado con anterioridad en Revista *Economía Colombiana*, en la separata del No 6 de marzo de 1985.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

Con base en este consenso, en cada una de las reuniones sostenidas con la banca internacional¹⁶⁷, el Banco Mundial¹⁶⁸ y el Banco de la Reserva Federal se hicieron manifiestas las exigencias de los acreedores para el otorgamiento de préstamos, teniendo en todos los casos el común denominador de solicitar al gobierno colombiano la firma de un programa “formal de crédito Stand-By” con el Fondo Monetario Internacional, para lograr que los desembolsos de los nuevos préstamos fuera más fácil y rápida, al igual que lo habían hecho otros países de la subregión; a lo que el equipo económico de la administración Betancur contraargumento que por

“motivos históricos, económicos y políticos para Colombia lo más deseable sería adoptar unas estrategias de ajuste fiscal, monetario y cambiario autónomas, sin la participación de los organismos multilaterales de crédito, salvo una monitoria sobre los programas de ajuste del país”¹⁶⁹.

El gobierno expreso que accedería a la firma del acuerdo si no demostraba que podía implementar las políticas de ajuste de forma independiente en un tiempo prudencial, para lo que programó una nueva ronda de reuniones a finales de 1984. En estas reuniones, el gobierno colombiano reitero su solicitud de préstamos sin la firma de un acuerdo formal con el Fondo Monetario Internacional abogando a la tradición de buen manejo de la deuda y a la “adopción oportuna de su programa de ajuste”, así como se ofrecía un sistema de monitoria interna apoyada por las revisiones periódicas que adelantaban el Banco Mundial y el Fondo en el marco del cumplimiento del Artículo IV. Aunque la banca aceptó los argumentos sobre el manejo de la política económica colombiana expreso su reserva por la no firma del acuerdo formal; miramiento que se mantuvo hasta mediados

¹⁶⁷ Bank of America, Continental Bank, Chase Manhattan Bank, Chemical Bank, First National City Bank, Industrial Bank of Japan, Morgan Guaranty, Bank of Tokyo, Midland Bank, entre otros.

¹⁶⁸ Adicionalmente el Banco Mundial planteó que el otorgamiento de los recursos solicitados por el gobierno nacional estaría sujeta a la implementación del ajuste fiscal y monetario y a la reforma del régimen de comercio exterior para lograr una mayor liberación de las importaciones, al igual que su apoyo al conjunto de la política económica en la reunión que se sostendría con la banca comercial internacional. Para 1985, el Banco había desembolsado los primeros créditos y aprobado otros para 1986, así como había dado apoyo explícito a las políticas de ajuste ante la banca internacional. Cabe anotar que el Banco fue para la época uno de los mayores acreedores de Colombia y por ende muy importante en la estrategia de financiación externa del gobierno.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 50.

de 1985, cuando el Fondo aceptó expresamente llevar a cabo el esquema de monitoria propuesto por el gobierno colombiano.

La aceptación de esta monitoria, estuvo precedida por una revisión del Personal del mismo a la economía del país, en una misión, adelantada –en el informe de 1984 se había establecido que la siguiente misión sería en 12 meses, es decir julio de 1985- por solicitud del gobierno nacional, que “llegó a la conclusión de que el programa de ajuste económico de Colombia establece una base sólida para la recuperación de la economía con estabilidad, mediante la reducción sustancial de los desequilibrios fiscales y externos de la misma”¹⁷⁰.

La misión presentó sus resultados en el “Staff Report for the 1985 Article IV Consultation”¹⁷¹, en el que se expone que las conversaciones con las autoridades económicas del país se centraron en las políticas que constituyen la base de su programa de ajuste económico para 1985, así como el análisis de los primeros alcances de las medidas implementadas al final de 1984, como las relacionadas con la búsqueda de reducción del déficit de las finanzas públicas -aumentar de los ingresos corrientes y la contención de los gastos corrientes y de capital-, y de frenar la disminución de las reservas internacionales, entre otros.

En el informe -cuyo contenido no dista mucho del de 1984 dado el corto periodo entre ellos-, se expone que el gobierno colombiano es claro en manifestar que espera que la situación financiera del sector público mejore de manera significativa en 1986, en tanto se entiende que para 1985 el impacto de las políticas de ajuste implementadas será medido; al igual que espera financiar el desequilibrio a través de la utilización de préstamos externos.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 99. El texto hace parte de la *Carta y memorando del Gobierno de Colombia al Fondo Monetario Internacional sobre ciertos aspectos de su política económica*, enviado a su Director el 27 de mayo de 1985 y que aparece como anexo en estas memorias, al igual que se presenta como anexo en el Staff Report for the 1985 Article IV Consultation.

¹⁷¹ Staff Representatives for the 1985 Consultation with Colombia. *Staff Report for the 1985 Article IV Consultation*. Washington. Fondo Monetario Internacional. Junio de 1985. EBS/85/149.

“El personal acoge con satisfacción las medidas adoptadas por las autoridades para aumentar los ingresos del sector público y hace hincapié en la necesidad de hacer todos los esfuerzos posibles para lograr la proyección de ingresos para 1985. (...) El personal hace hincapié en la importancia de aplicar plenamente la política de gasto que ha sido diseñado. Las presiones para aumentar los gastos tendrán que ser resistidas si los objetivos del programa de ajuste se quieren lograr”¹⁷².

En cuanto al sector externo, el Personal prevé que la aplicación de las políticas de ajuste permitirá la disminución gradual del déficit en cuenta corriente al punto de lograr un pequeño superávit global en el período 1986-1990, que permitiría a Colombia mantener un nivel aceptable de reservas internacionales.

De igual manera

“el personal da la bienvenida a la intención de las autoridades para no interferir con las fuerzas del mercado en la determinación de las tasas de interés. Este enfoque de la política de tipos de interés debería ayudar a producir una asignación eficiente del crédito y promover el crecimiento del ahorro financiero. (...) [Así mismo] es fundamental para Colombia mantener la suficiente flexibilidad en su política de tipo de cambio para asegurar que el logro del objetivo oficial neto de las reservas internacionales. El personal acoge con satisfacción el proceso de reducción de las restricciones del comercio y el intercambio iniciado este año por las autoridades. (...) La eliminación gradual de las restricciones debe reducir las distorsiones y hacer el uso de los recursos más eficiente”¹⁷³.

Frente al tema de la deuda externa, en el informe se pone de manifiesto que pese a los esfuerzos de ajuste emprendidos por las autoridades, se espera un ligero aumento de la deuda externa y del coeficiente del servicio para 1985, y que por tal razón el gobierno debe ahondar esfuerzos para buscar continuamente políticas financieras que garanticen que la carga del servicio de la deuda siga siendo manejable en los próximos años; sin embargo se acepta la posición del gobierno colombiano con respecto a que el país cuenta aún con márgenes de acción para contraer nuevos compromisos de crédito.

¹⁷² *Ibid.*, p. 24.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 24-25.

La evaluación del Personal concluye que las perspectivas de la economía colombiana a mediano plazo son favorables, y que “en vista de las medidas ya adoptadas y las que se han puesto en práctica, el personal cree que sobre la base del programa presentado por las autoridades de Colombia se han clasificado para el uso de los recursos del Fondo”¹⁷⁴; más aún, teniendo en cuenta que las autoridades económicas colombianas manifestaron expresamente su intención de continuar el proceso de ajuste en 1986, y por ello solicitaron una visita de la misión del Personal en el segundo semestre de 1985 para revisar el desempeño del programa de ajuste de 1985 y evaluar las políticas y las metas cuantitativas establecidas.

Los resultados positivos de la evaluación del Personal, empezaron a despejar el camino hacia la aceptación del Fondo para llevar a cabo la monitoria solicita por el gobierno colombiano a su programa de ajuste, como propuesta alternativa a la firma de un acuerdo formal Stand-By, requerido como garantía para la reapertura de las líneas de crédito de la banca internacional, el cual se terminó de esclarecer en el mes de abril de 1985, en la reunión sostenida entre el Presidente Betancur y el Director Gerente del Fondo, en la que el último se comprometió con su aplicación.

Haber logrado que el Fondo accediera a realizar la monitoria, no fue un logro para el gobierno nacional que se pudiese exaltar, puesto que en la práctica, el esquema de monitoria no se diferencia sustancialmente de un acuerdo Stand-By, pues ambos implican una verificación periódica (generalmente trimestral) del cumplimiento de las metas cuantitativas y criterios de desempeño de las variables macroeconómicas relacionadas con el sector externo y las finanzas públicas establecidas en el pacto, de las que dependen las autorizaciones de los desembolsos de los recursos de los créditos externos contratados¹⁷⁵. La diferencia radica en que, mientras en los acuerdos Stand-By los países firmantes tienen acceso a recursos directos del Fondo Monetario Internacional y por ello las metas y techos son establecidos por éste, en la monitoria se busca únicamente el *aval* del Fondo para lograr acceso a los créditos de la banca comercial

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ La monitoria tenía “implícito un sistema de verificación trimestral de metas del programa económico con base en el cual se emitiría “luz verde” a la banca con el fin que se efectuara los desembolsos” JUNGUITO. *Op. Cit.*, p. 80.

internacional y por esto las metas fueron establecidas por el equipo económico del país. Sin embargo, se entiende que la “autonomía” para establecer las políticas de ajuste y sus objetivos cuantitativos esta subyugada a la búsqueda del mencionado aval, y por ende debieron calcularse en niveles cercanos a los que se hubieran impuesto desde el organismo multilateral -o incluso siendo más estrictas-¹⁷⁶.

De esta forma, el aval otorgado por el Fondo, se erige como el momento de cierre del proceso inicial de formulación, dentro del gobierno Betancur, del programa de ajuste económico, que dio paso a la finalización de su implementación.

Es así como el Fondo Monetario Internacional fue un actor decisivo en la implementación del programa de ajuste estructural en Colombia, al igual que el resto de América Latina, en tanto reforzó y legitimo -a nivel internacional- la argumentación del nuevo equipo económico del gobierno Betancur sobre la necesidad de virar el enfoque, las prioridades y con ello las medidas de política económica y luego al acreditar y simpatizar con las propuestas de reforma y ajuste que fueron formuladas, confirmando que éstas se encontraban alineadas con el rumbo monetarista que se empezaba a imponer en las economías internacionales capitalistas.

2.5 El plan de ajuste económico del gobierno Betancur

Las medidas que comprendieron el programa de ajuste estructural, fueron introducidas de manera sucesiva desde finales de 1984 y hasta el final del periodo presidencial, – aunque algunas ya se habían implementado desde 1983-, siendo las primeras las relacionadas con las finanzas públicas, aumento de los impuestos y reducción mayor de los gastos del sector público, seguidas de una devaluación gradual pero “acelerada” de la

¹⁷⁶ Las metas cuantitativas trimestrales y los techos para medir el desempeño del programa de ajuste fueron presentadas al Fondo en la carta enviada por el Ministro Junguito a su Director y que, como ya se había mencionado, fue adjuntada el Informe del Personal con un resumen de las políticas económicas para 1985. En la misma misiva, el gobierno le solicita que el Fondo dé seguimiento al cumplimiento de dichas metas con el fin de facilitar la aplicación de un acuerdo financiero que recientemente ha sido firmados con los bancos comerciales extranjeros.

tasa de cambio, al tiempo que se buscaba el equilibrio de la cuenta corriente con promoción de las exportaciones y restricción de las importaciones.

El programa de ajuste estructural del gobierno Betancur consolida el proceso de ruptura con políticas económicas de tendencia *keynesiana* y *cepalina* que se había aplicado en el país en las décadas anteriores, como el financiamiento público y del déficit fiscal a través de la emisión monetaria, que fue reemplazada por la intensificación del uso de recursos de crédito interno y externo; las políticas fiscales y monetarias expansivas que pasaron a ser restrictivas y controladas; las políticas de industrialización por sustitución de importaciones que se cambiaron por aquellas tendientes a lograr la liberalización del comercio; y en general un enfoque de política que buscaba aumentar la acción de las “fuerzas del mercado” en contraposición a una economía dirigida por el Estado.

El Ministro Junguito esboza en sus memorias que

“la nueva política exigía austeridad y restricciones. Del lado fiscal parecía necesario elevar los impuestos, reducir el desbordamiento de los gastos públicos, posponer inversiones menos prioritarias y aplicar tarifas de servicios públicos costeables. Por el lado del sector externo se necesitaba incrementar las exportaciones significativamente, pero sin depender para ello de subvenciones fiscales, así como racionalizar las importaciones pero con menor énfasis en controles cuantitativos, todo lo cual imponía la necesidad de ajustar la tasa de cambio a niveles más adecuados, naturalmente sin anunciarlo públicamente. En cuanto al crédito externo era indispensable obtener, de nuevo, el apoyo de la banca privada internacional y seleccionar el tipo de proyectos más adecuado a la situación económica por parte de la banca multilateral y los gobiernos. Además, dentro de un marco monetario restringido era necesario apoyar el debilitado sector privado con el propósito de evitar que el programa de ajuste en el corto plazo tuviese un impacto demasiado negativo en la actividad económica y el empleo”¹⁷⁷.

El programa de ajuste estructural del gobierno Betancur se compuso de una serie de medidas, la mayoría de ellas implementadas a través de legislación, la cual expondremos a continuación.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 9-10.

En materia de finanzas públicas, la primera disposición adoptada fue la reforma al sistema de Títulos de Ahorro Nacional TAN¹⁷⁸ y el financiamiento de las apropiaciones presupuestales para 1984 con la autorización de cupo de crédito de sustitución de recursos externos por el Banco de la República hasta por 35.000 millones de pesos, por medio de la Ley 34 de 1984, que además aprobó la conversión a deuda de largo plazo de las obligaciones con el emisor correspondientes al cupo extraordinario de tesorería hasta por 45.517.4 millones de pesos y títulos TAN hasta por 20.000 millones¹⁷⁹ de pesos adicionales a los ya concedidos a través del Decreto Legislativo 382 de 1983 por una suma de 70.000 millones de pesos¹⁸⁰.

Posteriormente, fue aprobada la Ley 50 de 1984 (reforma fiscal) con la que se buscó fortalecer los ingresos corrientes de la nación, eliminando las exenciones al impuesto a las ventas de un número importante de productos y gravándolos con una tarifa del 10%, imponiendo a todas las importaciones un gravamen del 8%, siendo una sobretasa puesto que los impuestos aduaneros se había previamente ajustado en un 15%, elevando el impuesto al timbre en un 50%, al autorizar “Bonos de Financiamiento Presupuestal” de suscripción forzosa para contribuyentes del impuesto sobre la renta¹⁸¹, y al extender el impuesto de industria y comercio para fortalecer los fiscos locales.

Continuando con la búsqueda de recursos, se aprobó la Ley 55 de 1985, que amplió, para ese año en hasta 50.000 millones de pesos el cupo de colocación de TAN autorizados en la Ley 34 de 1984, así como dio vía libre a la emisión y colocación de deuda pública interna por el Banco de la República y los llamados “Bonos de Paz” hasta por 45.000 y 10.000 millones de pesos respectivamente, y de deuda externa hasta por 500 millones de dólares¹⁸². Del mismo modo, la ley estableció las exenciones de la

¹⁷⁸ Como se mencionó anteriormente, el nuevo equipo económico consideraba que los TAN se estaban convirtiendo en un mecanismo de financiamiento del déficit con emisión y por tanto buscaron establecer condiciones estrictas para su colocación, para evitar el mantenimiento de tal distorsión.

¹⁷⁹ Diario Oficial No. 36.797 de 26 de noviembre de 1984.

¹⁸⁰ Diario Oficial No. 36.195 de 17 de Febrero de 1983.

¹⁸¹ Cabe mencionar que esta medida fue incorporada a la Ley en sustitución de la propuesta inicial, hecha por el gobierno en el proyecto, de una sobretasa al impuesto a la renta.

¹⁸² Diario Oficial No. 37.029, del 26 de junio de 1985. El cupo de endeudamiento fue nuevamente ampliado en 1986 por la Ley 7 de ese año.

declaración en la renta y creó el certificado de ingresos y retenciones (reglamentados por el Decreto 460 de 1986). Del lado de los gastos, la ley permitió la reasignación de algunos recursos de destinación específica (previa Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes), flexibilizando así estas rentas.

En esta misma materia, con el Decreto 3844 de 1985 y con base en las facultades extraordinarias que se le autorizaron al Presidente, se congelaron nuevamente las nóminas y se estableció un incremento salarial del 10% para 1985 para los trabajadores del sector público.

Finalmente, con otras decisiones ejecutivas se decretó otro aumento lineal del 25% en los impuestos de aduana; se realizó un ajuste del 15% en los gravámenes a la gasolina - que se continuaron ajustando periódicamente para alinear los precios internos con los internacionales-; y se reestructuraron y ajustaron las tarifas de los servicios públicos de telefonía y energía eléctrica.

Por su parte, el ajuste cambiario se basó en la consolidación de la política de devaluación “gota a gota”, con la meta de lograr la paridad real cambiaria de 1975 al finalizar 1985, con una estrategia de devaluación gradual pero acelerada -acentuada en periodos de aumento de la inflación interna-; la cual se erigió como la medida principal de estímulo a las exportaciones, de cuya eficacia y buenos resultados dependía la reducción progresiva, y posterior desmonte, de los subsidios fiscales de reembolsos tributarios a éstas.

El ajuste del sector externo se inició con un cambio en la política de control a las importaciones, “de un control basado en el otorgamiento de licencias a otro que se sustentaba, más bien, en la racionalización de las importaciones vía un mayor costo cambiario a medida que se iba ajustando la tasa de cambio” y del aumento de los aranceles (ya mencionado), permitiendo avanzar en una estrategia, también escalonada, de liberalización de las importaciones a través de incrementos periódicos del cupo de las mismas, liberando del régimen de licencia todas las materias primas, y pasando, progresivamente, productos de la lista de prohibición a la de licencia previa y de allí a la libre importación entre 1985 y 1986.

Todo lo anterior se adelantó de forma simultánea con la consecución de una tasa de inflación del 22% en 1985.

En sus memorias como Ministro de Hacienda, Junguito esboza que el programa de ajuste “tuvo un éxito sin precedentes” y que a diferencia de algunos pronósticos el programa económico “no fue recesivo” al lograrse una tasa de crecimiento del 3% del PIB en 1984 y 1985 y que por “el contrario, el ambiente de confianza permitió conseguir tasas de crecimiento más altas durante los años del ajuste que las obtenidas en los anteriores durante los cuales se había pretendido reactivar la economía promoviendo la demanda agregada”¹⁸³.

No obstante las medidas implementadas, el programa de ajuste estructural no pudo ser adoptado en su totalidad, tal y como lo formuló el equipo económico del gobierno Betancur, pues un número considerable de propuestas no fueron aprobadas por el Congreso de la República; entre ellas, se pueden destacar la iniciativa que buscó modificar el Estatuto Orgánico del Presupuesto (presentada en 1984) con el objetivo de flexibilizar la distribución de los gastos corrientes –aunque en esta línea se avanzó con las disposiciones sobre el tema de la Ley 55 de 1985-; las diversas solicitudes para que se le otorgaran facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir entidades, funciones y gastos de la administración pública, esto es para adelantar reforma al Estado; la búsqueda de limitar el número y el monto de los presupuestos complementarios que pueden ser presentados al Congreso durante el año fiscal a no más de 2 y por un monto acumulado equivalente al 10% del presupuesto original; la introducción de reformas al sistema de seguridad social para mejorar su situación financiera; y la intención de realizar una “revisión de los esquemas de transferencias”, con el propósito de transferirle a los entes locales mayores responsabilidades frente a los sectores de salud y educación, y en general, en el financiamiento de sus gastos, permitiendo la reducción significativa de los gastos corrientes de la nación y profundizando la descentralización fiscal.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 83.

De esta manera, en un proceso que duro menos de dos años, se dio inicio a la transformación de la política económica nacional.

3. Fedesarrollo y el programa de ajuste estructural de 1984

El papel desempeñado por Fedesarrollo en el proceso de implementación del programa de ajuste estructural puede analizarse desde dos aspectos fundamentales: por una parte como proveedor de altos cuadros burocráticos, y por la otra en los aportes que desde su reflexión académica y técnica realiza a través de sus publicaciones y de sus investigaciones.

3.1 El equipo económico del gobierno Betancur

Como ya habíamos mencionado en el apartado anterior, el gobierno de Belisario Betancur nombró el 7 de agosto de 1982 a Edgar Gutiérrez Castro como su Ministro de Hacienda, quien sería el encargado de llevar a cabo la aplicación conjunta de las medidas del Plan de Desarrollo y de la Emergencia Económica.

Sin embargo, en el año de 1984, frente al aumento de la percepción de deterioro de las principales variables macroeconómicas, y -como lo plantea Kalmanovitz-, por las presiones que ejercieron los organismos multilaterales y la banca comercial internacional, en los momentos en que el gobierno Betancur recurrió a ellos para lograr recursos destinados a financiar el déficit fiscal, se precipitó el cambio del ministro Edgar Gutiérrez

“por Roberto Junguito, quien fuera director de Fedesarrollo en su etapa más neoclásica. El nuevo ministro adujo que el déficit fiscal era abrumador y que se requería una política de

ajuste de emergencia, lanzando acto seguido una cascada de normas dictadas casi que directamente por el Banco Mundial”¹⁸⁴.

Junguito, quien es economista de la Universidad de los Andes, magíster y doctor en economía de la Universidad de Princeton, fue director ejecutivo de Fedesarrollo entre los años de 1974 y 1978¹⁸⁵, conformó un equipo de trabajo integrado principalmente por economistas e ingenieros con títulos de posgrado en centros universitarios norteamericanos, que habían trabajado o colaborado en Fedesarrollo.

De esta forma el equipo económico del ministerio estuvo compuesto por:

- *María Mercedes Cuéllar de Martínez*: nombrada Viceministra del Ministerio de Hacienda¹⁸⁶, quien es economista de la Universidad de los Andes, magíster en desarrollo económico de la Universidad de Boston y que fue investigadora de Fedesarrollo.
- *Carlos Caballero Argáez*: designado asesor de la Junta Monetaria¹⁸⁷, quien es ingeniero civil de la Universidad de los Andes, magíster en Ciencias de la Universidad de California, magíster en Administración Pública del Woodrow Wilson School of Public and International Affairs y que se desempeñó en Fedesarrollo como secretario general, investigador y director ejecutivo.
- *Jorge Ospina Sardi*: nombrado director de Planeación, quien es economista de la Universidad de California y que fue investigador de Fedesarrollo.

¹⁸⁴ KALMANOVITZ. Op. cit., p. 540.

¹⁸⁵ Después nombrado Codirector del Banco de la República, Director Ejecutivo Alterno del Fondo Monetario Internacional, Ministro de Hacienda y Crédito Público en los primeros años del mandato de Álvaro Uribe, y actualmente Presidente Ejecutivo de Fasescolda.

¹⁸⁶ Posteriormente designada Directora de Planeación Nacional en el gobierno de Virgilio Barco, Ministra de Desarrollo durante la administración de César Gaviria, Codirectora del Banco de la República, y actualmente presidenta de Asobancaria.

¹⁸⁷ Luego presidente de Asobancaria, Presidente de la Bolsa de Bogotá, Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo BID, Ministro de Minas y Energía en la administración de Andrés Pastrana y Director del Banco de la República.

- *Luis Jorge Garay*: designado asesor especial del Ministerio de Hacienda para asuntos de la deuda externa¹⁸⁸, quien es ingeniero industrial y magíster en economía de la Universidad de los Andes y doctor en economía del Instituto Tecnológico de Massachusetts, también investigador de Fedesarrollo¹⁸⁹.

Como vemos, los principales funcionarios del equipo económico de la administración Betancur, no solo tenían en común la realización de estudios posgraduales en el área de la economía y la administración pública en universidades de Estados Unidos y su posterior aterrizaje en Fedesarrollo para retomar su ejercicio profesional y complementar su formación académica e investigativa, sino también el ser egresados del mismo centro universitario colombiano donde adelantaron su formación pregradual, indicando la existencia de una base teórica y analítica común, que facilitó un consenso sobre el rumbo que debería tomar la política económica nacional bajo su conducción¹⁹⁰.

Así, la vinculación de estos intelectuales al equipo económico del gobierno Betancur -al igual que a muchos otros gobiernos anteriores y posteriores-, fue concebida por el propio Junguito, como una muestra de la contribución de Fedesarrollo a la

“formación de investigadores y dirigentes. Desde sus inicios, Fedesarrollo buscó conformar un cuerpo pequeño pero sobresaliente de profesionales constituido por investigadores experimentados con formación académica en el exterior, junto con

¹⁸⁸ Garay fue asesor para asuntos de la deuda externa hasta el año de 1991, posteriormente nombrado asesor del Ministerio de Comercio Exterior para las negociaciones de los acuerdos de libre comercio, Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo BID y del Departamento Nacional de Planeación.

¹⁸⁹ Cabe resaltar también la vinculación de Cecilia López como viceministra de agricultura entre 1982 y 1985, quien es economista de la Universidad de los Andes y también fue investigadora de Fedesarrollo, así como de Juan Carlos Jaramillo, igualmente investigador de Fedesarrollo quien fue designado en la Junta monetaria.

¹⁹⁰ Adicionalmente compartían su pertenencia a la clase política dirigente del país, por ejemplo, Roberto Junguito Bonnet, quien está casado con Nohora Pombo Kopp, nieta de la segunda esposa de Alfonso López Pumarejo, quien es a su vez cuñada de Miguel Urrutia (miembro también de Fedesarrollo y posteriormente Gerente del Banco de la República); María Mercedes Cuéllar López, quien es hija de María Mercedes López Michelsen, sobrina del ex Presidente Alfonso López Michelsen y nieta de Alfonso López Pumarejo; Jorge Ospina Sardi, hijo de Jorge Ospina Delgado, Ministro de Minas y Petróleos en el gobierno de Alberto Lleras Camargo; y Carlos Caballero Argáez quien es esposo de Claudia Gaitán, hija de Jorge Gaitán Cortés quien fue Alcalde de Bogotá para el periodo 1961-1966 -nombrado por el presidente Alberto Lleras-, sobrina nieta de Alfonso Villegas Restrepo fundador del periódico El Tiempo y prima segunda de Cecilia de la Fuente, esposa de Carlos Lleras Restrepo.

asistentes de investigación de gran potencial para adelantar estudios en el exterior, y para convertirse en académicos y dirigentes económicos. La experiencia señala que el cuerpo de investigadores de la Fundación se ha distinguido no sólo en el campo de la investigación económica, sino en su función de dirigentes tanto del sector público, como del sector privado y en la función académica. En cuanto a su rol de “*policymakers*”, puede afirmarse que, desde el inicio de la institución, todos los equipos económicos de las diversas administraciones, desde López Michelsen hasta el gobierno Samper, han estado liderados por antiguos investigadores de Fedesarrollo. Además, es importante destacar que Fedesarrollo se ha beneficiado del aporte y experiencia de investigadores que retornan de su paso por el sector público, convirtiéndose así la Fundación no sólo en centro de preparación para futuros “*policymakers*”, sino también en lugar de estudio para quienes han ejercido tales funciones”¹⁹¹.

Para el momento en cuestión, se consideró, tanto en el país como en la región, que el manejo de la crisis económica requería del aporte de individuos con alto conocimiento técnico, que pudiesen interlocutar con los funcionarios de los organismos multilaterales de crédito, conformándose, de esta manera, pequeños grupo de tecnócratas que comandarían el rumbo económico de los países. Estos mismos tecnócratas afianzarán la desconfianza por las ideas consideradas permeadas por la ideología e insistirán en la necesidad de apoyarse mayoritariamente en el saber especializado¹⁹².

Roberto Junguito dimitió de su cargo como Ministro de Hacienda a finales del año de 1985, siendo sucedido por Hugo Palacios, quien modifica gran parte del equipo económico para los últimos meses del gobierno de Betancur, pero quien continua con la aplicación (ya muy adelantada para el momento como se evidencio en el capítulo anterior) del programa de ajuste formulada por el equipo liderado por Junguito.

¹⁹¹ JUNGUITO, Roberto. *Fedesarrollo – Su Contribución al Análisis y pensamiento Económico Colombiano*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 17-18.

¹⁹² BELLETTINI, Orazio. Op. Cit.

3.2 La postura de Fedesarrollo frente a la política económica del gobierno de Betancur

Durante el gobierno de Belisario Betancur, Fedesarrollo estuvo liderado por Carlos Caballero Argáez y José Antonio Ocampo, quienes fueron directores ejecutivos de la Fundación en los periodos comprendidos entre los años de 1982 a 1984 y entre 1984 y 1988 respectivamente, acompañados principalmente por Guillermo Perry¹⁹³, para la época editor de la revista Coyuntura Económica.

Al ocupar estas importantes posiciones dentro de la Fundación, eran los encargados de representar la postura oficial de la misma, la cual era expuesta a través de las publicaciones resultado de sus investigaciones en múltiples campos de la esfera económica, y de su literatura seriada, esto es, las revistas Coyuntura Social y Coyuntura Económica¹⁹⁴, siendo ésta última el lugar por excelencia de apreciación de la economía colombiana y de presentación de las propuestas y prospectivas de Fedesarrollo.

La relevancia de la postura de Fedesarrollo frente a los temas neurálgicos del país se entiende en la medida en que éste se ha erigido como un punto de referencia obligado para la formulación de políticas públicas, haciéndolo un “interlocutor necesario, incómodo, ciertamente, para el equipo económico de turno. Cada ministro de Hacienda (muchos de ellos, además han pasado por la institución) debe dialogar con Fedesarrollo en su propio terreno”¹⁹⁵. Y es considerada incómoda en tanto “la institución nunca enajenó su posición ni defendió acriticamente ningún programa [de gobierno]; por lo menos nunca lo hizo abandonando su casi inexpugnable trinchera de la razón técnica”¹⁹⁶, pese a que muchos de los ministros o líderes de los equipos económicos provenían de la misma, pues ésta siempre ha cuidado celosamente su pretendida posición de centro “independiente” alejado de las influencias partidistas e ideológicas.

¹⁹³ Posteriormente también director ejecutivo de Fedesarrollo entre 1988 y 1989.

¹⁹⁴ Cabe anotar que tanto Caballero, como Ocampo y Perry también escribían columnas en los principales diarios del país, en las cuales se referían al estado de la economía y donde reafirmaban posturas expuestas ya en *Coyuntura Económica*, pero que por estar presentadas a título personal y no en relación a sus cargos en Fedesarrollo no analizaremos.

¹⁹⁵ GUTIÉRREZ, Francisco. *Fundación Para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo)*. Op. Cit., p. 339.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, p. 331.

Así, Fedesarrollo va a presentar una postura crítica frente a las definiciones de política económica del gobierno Betancur desde sus inicios, con matices importantes teniendo en cuenta tanto el cambio en el equipo económico a mitad de la administración, como el consecuente relevo en la dirección ejecutiva de la Fundación por la incorporación de Caballero al Ministerio de Hacienda.

De esta manera, durante el año de 1982 (antes de iniciado el gobierno Betancur), Fedesarrollo hace hincapié constante en la “delicada coyuntura” por la que atravesaba la economía colombiana por cuenta de la desaceleración del crecimiento económico y el aumento considerable de los índices de inflación (a los que le atribuyen, junto al contrabando, un impacto negativo en la demanda de bienes manufacturados), razón por la que planteaban que “(...) la política económica debería centrarse, en el corto término, en romper las expectativas de inflación por cuanto, como queda analizado, no es evidente que está deba mantenerse al nivel de los tres últimos años”¹⁹⁷, siendo ésta una tarea del nuevo gobierno, el cual debería llevar a cabo un manejo “en extremo cuidadoso” de la política económica en el corto plazo “por cuanto se va a requerir reactivar la economía controlando el déficit fiscal y golpeando las expectativas de inflación”¹⁹⁸.

Sin embargo el énfasis puesto en la inflación disminuyó en un breve periodo de tiempo, (pese a que durante todo el periodo de gobierno se tuvo a la vista la necesidad de reducirla y estabilizarla), y para el año de 1983, Fedesarrollo empezó a demandar una política fiscal y monetaria más expansiva que ayudara a dinamizar la producción nacional y con ello a la reactivación económica. Se consideraba demasiado tímida la intervención del programa de vivienda del Plan de Desarrollo para contrarrestar las tendencias depresivas, como tampoco lo hacían las medidas restrictivas aplicadas por el gobierno Betancur a finales de 1982, abogándose ahora por el aumento del gasto público (y con él del déficit fiscal) para hacerle frente al déficit de la cuenta corriente.

¹⁹⁷ FEDESARROLLO. *Separata: La coyuntura económica en perspectiva: 1970-1982*. Op. Cit., p. 46.

¹⁹⁸ *Ibíd.*

Fedesarrollo propuso entonces, entre otras medidas, el incremento de los controles selectivos a las importaciones, acelerar la tasa de devaluación, y de endeudamiento externo del sector público para mantener el nivel de las reservas internacionales y financiar el gasto público (el cual es considerado más conveniente que reducir el nivel de tributación); pero haciendo énfasis en que posterior a la aplicación de las mencionadas medidas, el gobierno

“debe estar en capacidad de reducir el déficit fiscal. [Pues] De no ocurrir así (...) reaparecerán las presiones inflacionarias (...) por ello resultará conveniente una reforma tributaria que incremente los recaudos y, en particular, que asegure al sistema la recuperación de su elasticidad. Pero, la condición indispensable para el éxito de esa reforma es la de elevar en el corto plazo el gasto público en programas en los cuales sea posible recortarlo con facilidad en el futuro¹⁹⁹.

Entre tanto, para la Fundación la *urgencia* real es superar la recesión y las medidas adoptadas deben conducir a ello, y en ese escenario sí iniciar la aplicación de disposiciones tendientes a generar crecimiento y estabilidad a largo plazo. Sin embargo, para Fedesarrollo su apelación al aumento del gasto público no podía ser entendido como un llamado a la emisión monetaria²⁰⁰, y se proponen medidas alternativas basadas principalmente en el endeudamiento externo; como efectivamente va a ocurrir dentro del programa económico implementado entre los años de 1983 y 1986.

Posteriormente, y ya iniciado el año de 1984, ante una leve asomo de recuperación de la economía, Fedesarrollo enfoca su recomendaciones hacia la necesidad de lograr “un rápido ajuste de la balanza de pagos”, viendo como principal obstáculo la laxitud de las políticas del gobierno con relación a las importaciones, frente a lo cual propone aumentar la limitación a éstas a través de la restricción en la concesión de licencias de importación, que, aunque signifiquen un perjuicio para algunos sectores económicos, son necesarias para evitar “la adopción de políticas **más ortodoxas** de ajuste como las que, ante crisis

¹⁹⁹ *Ibíd.*, p. 51.

²⁰⁰ Cabe recordar que la financiación de gasto público a través de emisión monetaria en una política utilizada desde una perspectiva keynesiana de la política económica.

externas mucho más severas, han venido siguiendo nuestros vecinos latinoamericanos”²⁰¹ (resaltado fuera del texto).

En ese mismo sentido, Fedesarrollo avala la reforma tributaria de 1983, especialmente por las ventajas que ve en la implementación del impuesto a las ventas -aunque tomando cierta distancia por las posibilidades reales de aplicación frente a los niveles de evasión que se pudiesen presentar-, al considerar que su adopción junto a un aumento del crecimiento económico permitiría la reducción del déficit fiscal manteniendo unos niveles de gasto público considerables, evitando al tiempo “un eventual surgimiento de nuevas presiones inflacionarias”²⁰².

El tema de la “conveniencia de reducir el déficit fiscal” reaparece nuevamente para finales de ese año en la editorial de la revista *Coyuntura Económica*²⁰³, donde se recalca que esto debe llevarse a cabo en los años siguientes, a través de un “*ajuste gradual*” que permitiera su descenso en medio (0.5) o un (1) punto porcentual entre 1985 y 1986. Para Fedesarrollo, este “ajuste fiscal” no debía generar una presión excesiva sobre el gasto público, por lo que la “austeridad” que planteaba tendría que concentrarse en los “programas de inversión intensivos en importaciones” (afectando, de igual modo, positivamente la balanza de pagos) y en la reducción de los gastos de funcionamiento del Estado, todo ello sumado al aumento de los ingresos públicos, para lo que se propuso el establecimiento de rentas con destinación específica (como por ejemplo el impuesto a la gasolina).

No obstante, la discusión de la reducción del déficit, no desplazó en Fedesarrollo la prioridad puesta en el tema de la recuperación económica por medio del estímulo a la demanda, siendo Perry el mayor exponente de esta corriente, como se evidencia en su análisis retrospectivo de la política económica del gobierno Betancur en octubre de

²⁰¹ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica*. Vol. XIV, No 1. Op. Cit., p. 7.

²⁰² FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Junio de 1984. Vol. XIV, No 2., p. 6.

²⁰³ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Octubre de 1984. Vol. XIV, No 3.

1984²⁰⁴ y en lo expuesto por Edgar Gutiérrez²⁰⁵ sobre la relación entre la Fundación y el gobierno cuando él presidía la cartera de Hacienda.

Después de darse el cambio en el equipo económico del gabinete de Betancur y siendo ya ministro Junguito (finales del año 1984), nuevamente la editorial de Coyuntura Económica²⁰⁶ va a plantear su distancia con la política económica del gobierno, y en esta oportunidad, adicionalmente, frente a los postulados que el Fondo Monetario Internacional presenta en su informe de Consulta, en el cual indicó que es el exceso de gasto público el causante de la crisis económica, mientras para la Fundación “ha sido precisamente como resultado de la débil demanda interna que la actividad económica ha atravesado en los últimos años la peor recesión de la posguerra”²⁰⁷. De igual manera, Fedesarrollo expone que las medidas propuestas por el organismo multilateral -como de aumento de salarios en porcentajes inferiores a la inflación y la reducción del déficit fiscal en cuatro (4) puntos porcentuales en un año- son “a todas luces extremas”²⁰⁸. Sin embargo, pese a estas críticas, la Fundación no se ubica en un espacio totalmente contrario al gobierno o a los planteamientos del Fondo, al expresar, nuevamente, que parte de la solución a la crisis requiere “corregir la tendencia al crecimiento desmesurado de los gastos de funcionamiento”²⁰⁹, la búsqueda de mayor endeudamiento externo, y la reducción del déficit fiscal por cuenta del aumento de los ingresos tributarios y de la reducción de importaciones estatales.

Adicionalmente, la Fundación critica también que el Fondo no tome en cuenta las particularidades de las crisis económicas de los diferentes países de América Latina a la hora de recomendar sus programas de ajuste, y por ello, aunque apoya algunas de las

²⁰⁴ *Ibíd.*, p. 137-153. Perry critica las medidas de política económica adelantadas por el gobierno Betancur hasta ese momento, las cuales pusieron el énfasis en la reducción de la inflación y no a la superación de la recesión y el déficit externo.

²⁰⁵ GUTIÉRREZ, Edgar. *Fedesarrollo y Gobierno: Una Experiencia en Política Económica*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995. El autor expresa las constantes críticas que Fedesarrollo dirigía hacia su cartera por darle prioridad a la reducción de la inflación y la estabilización económica sobre la recuperación basada en la dinamización de la demanda.

²⁰⁶ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Diciembre de 1984. Vol. XIV, No 4.

²⁰⁷ *Ibíd.*, p. 3-4.

²⁰⁸ *Ibíd.*, p. 7.

²⁰⁹ *Ibíd.*, p. 4.

medidas recomendadas por el organismo, expone que “un procesos de ajuste drástico, como el recomendado por el Fondo, no es necesario” y que “desde un punto de vista real, (...) el ajuste gradual de los desequilibrios externos ha sido efectivo”²¹⁰.

Por ello, Fedesarrollo se opuso desde el inicio a la posibilidad del establecimiento de un acuerdo entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional; y cuando se confirmó la realización de la monitoria del organismo al programa de ajuste estructural, planteo inmediatamente que el mencionado acuerdo en el tema de liberalización de importaciones era “enteramente desacertado, que el planteamiento del gobierno sobre el logro de crecimiento económico de la mano de la promoción a las exportaciones en el marco del ajuste “carece de todo fundamento”²¹¹, y que para el momento era claro que el peso del sobreajuste recaería sobre el consumo y el gasto público²¹².

Perry plantearía en un artículo de la revista en el año de 1985, que la postura del Fondo fue consecuencia del “uso impreciso e incompleto” que el staff del organismo hizo de la economía colombiana, lo que condujo a una

“apreciación excesivamente pesimista de la evolución reciente de las perspectivas de la balanza de pagos, lo cual –por supuesto- no contribuyó a brindar las señales adecuadas a la comunidad financiera internacional ni a las propias autoridades económicas, sino más bien a generar desconfianza e incertidumbre”²¹³.

y que la aceptación “casi sin reservas” de las recomendaciones del organismo fue resultado del debilitado poder de negociación del gobierno ante la necesidad de establecer acuerdos rápidos, impidiendo evitar “los costos de la adopción de un programa de ajuste ortodoxo”²¹⁴ aún en el marco de una defensa formal de la autonomía nacional por parte del gobierno.

²¹⁰ *Ibíd.*, p. 38-39.

²¹¹ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Abril de 1985. Vol. XV, No 1., p. 4-5.

²¹² *Ibíd.*

²¹³ PERRY, Guillermo y LONDOÑO, Juan. *El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional: Análisis Crítico de sus Relaciones*. En: FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y perspectivas de la economía colombiana*. Octubre de 1985. Vol. XV, No 3., p. 233.

²¹⁴ *Ibíd.*, p. 243.

Lo anterior evidencia que para Fedesarrollo las medidas del ajuste estructural, iniciado por el gobierno Betancur en 1984, no eran mejores que las aplicadas durante los primeros dos (2) años de la administración, pues las consideraban claramente excesivas y equivocadas en las prioridades establecidas, que para la Fundación debería haber sido la recuperación económica y posteriormente la estabilización, siendo evidente con ello también que no había una contradicción estructural con el programa y las medidas, sino una inconformidad con el camino seleccionado para llevarlas a la práctica.

3.3 Fedesarrollo y la consolidación del nuevo modelo económico en Colombia

Como ya habíamos mencionado, la relación entre Fedesarrollo y el programa de ajuste estructural se dio por dos vías: la primera, al proveer, como think tank, los más altos cuadros burocráticos en las diferentes administraciones de nuestro país, y, en el caso particular que nos ocupa, al gobierno de Belisario Betancur; siendo estos intelectuales economistas quienes lideraron el proceso de formulación e implementación de las políticas enmarcadas en dicho ajuste.

La segunda, al producir conocimiento científico resultado de sus ejercicios de investigación y análisis constante sobre el desenvolvimiento de la economía nacional, con relación a las políticas públicas adoptadas por el Estado, que fueron utilizados como argumentos que aportan legitimidad o que invalidan las mismas, dependiendo del apoyo u oposición que Fedesarrollo expresa respecto de éstas.

Estos intelectuales son recibidos en el seno de la Fundación al ser individuos que combinan de forma adecuada capital cultural, capital social y en muchos casos capital económico, logrando transformar unos capitales en otros de forma casi permanente. Así, por ejemplo, estos individuos, poseedores de capital económico, cuentan desde temprana edad con acceso al arte, a la cultura, al aprendizaje de idiomas diferentes al materno, lo cual posibilita ampliamente su posterior acceso a centros educativos de gran reconocimiento académico como son las universidades norteamericanas, momento en el

que comenzaron a forjar capital social, no solo con sus coterráneos que adelantaban sus estudios posgraduales allí, sino con intelectuales extranjeros.

Retornados al país, con el capital cultural materializado en sus títulos académicos, sumado a su capital social nacional e internacional, los intelectuales comienzan a ubicarse en los espacios de desarrollo profesional del más alto nivel, siendo para la época Fedesarrollo uno de los lugares más apreciados, por presentarse como un espacio de continuación de la formación académica, técnica e investigativa y de tránsito entre la academia y el ámbito laboral tanto en el sector público como en el privado.

Desde la perspectiva de Bourdieu, el reconocimiento adquirido por Fedesarrollo hasta la década de 1980, puede ser interpretado también como la conversión que la institución realizó del capital cultural de todos sus miembros en capital simbólico²¹⁵, luego de haber ganado la lucha dentro del campo científico²¹⁶, es decir, que de las posibles visiones sobre las técnicas, escuelas y los enfoques económicos que tenían asidero en el país, las suyas fueron las que se impusieron efectivamente, siendo dichas visiones las que importaron sus dirigentes e investigadores desde los espacios donde se formaron académicamente.

Para miembros de Fedesarrollo como Roberto Junguito, esta imposición de su “visión del mundo” económico no fue tal, sino que se presentó como una “tendencia”, “la tendencia predominante en el pensamiento económico colombiano” desde la mitad de la década de

²¹⁵ El capital simbólico adquirido circularía entre Fedesarrollo y sus integrantes, en tanto no solo le confirió al primero la autoridad científica para opinar sobre los temas económicos nacionales con un eco importante, sino que también hizo a los segundos altamente apreciados en los principales espacios laborales, convirtiendo a la Fundación en la principal institución proveedora de capital humano.

²¹⁶ “El campo científico, como sistema de relaciones objetivas entre posiciones adquiridas (...) es el lugar (...) de una lucha competitiva que tiene por desafío específico el monopolio de la autoridad científica, inseparablemente definida como capacidad técnica y como poder social, o, si se prefiere, el monopolio de la competencia científica que es socialmente reconocida a un agente determinado, entendida en el sentido de capacidad de hablar e intervenir legítimamente (es decir, de manera autorizada y con autoridad) en materia de ciencia”. BOURDIEU, Pierre. *Los Usos Sociales de la Ciencia*. Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión. 2000., p. 12. Para Bourdieu, quienes dominan dentro del campo científico son “aquellos que llegan a imponer la definición de la ciencia según la cual la realización más acabada de la ciencia consiste en tener, ser y hacer, lo que ellos tienen, son o hacen”. BOURDIEU, Pierre. *El Campo Científico*. En: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. ARSS. París. No. 2-3.1976., p. 83.

1970, producto del “desarrollo de un consenso en torno a las ventajas de la economía de mercado y la consiguiente adopción de reformas estructurales orientadas hacia la liberalización de la economía”²¹⁷, al igual que en otros países de la región, sin especificar “quienes” llegaron a ese consenso, omisión que da una ilusión de universalidad.

Adicionalmente Junguito niega la injerencia de Fedesarrollo en el mencionado proceso al esbozar que si bien la Fundación ha contribuido en el desarrollo de la investigación económica en el país, ésta “no se puede catalogar como la escuela que haya concebido y puesto en marcha un pensamiento económico colombiano que haya desembocado en la combinación de estrategias adoptadas”²¹⁸ con relación a la liberalización económica y disminución de la intervención estatal,

“así hubiesen sido sus antiguos investigadores los líderes de las reformas económicas del país adoptadas en los últimos 25 años.

Más aún, [su] percepción es que Fedesarrollo, precisamente por ser una fundación independiente de investigación, y en varias ocasiones centro de preparación de los futuros dirigentes económicos del país, no se ha considerado a sí mismas como comprometida con los programas de económicos del gobierno de turno, aunque los equipos económicos hayan salido de su seno, y más bien, ha tomado como función, además de sus aportes a la investigación económica propiamente dicha, la de evaluar la coherencia de las estrategias oficiales y hacerle seguimiento crítico a la marcha de las políticas”²¹⁹;

inclusive, pese a que sus posiciones “explícitas han coincidido con el impulso de la economía de mercado”²²⁰.

En contraposición a estos argumentos, por un lado, Kalmanovitz esboza que

“la ideología neoliberal alcanzó mayor raigambre durante los años setenta, cuando estudiantes colombianos de las universidades de Chicago, MIT, Rice, Stanford y California

²¹⁷ JUNGUITO, Roberto. *Fedesarrollo – Su Contribución al Análisis y Pensamiento Económico Colombiano*. Op. Cit., p. 19.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 20.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ *Ibid.*

encontraron acogida en la fundación privada Fedesarrollo, la Universidad de los Andes, la Asociación Bancaria y el Banco de la República. Fedesarrollo desempeñó un papel importante al establecer contactos e invitar no tanto a monetaristas ortodoxos, aunque también, pero sí a economistas de orientación marginalista (...) quienes cuestionaron sistemáticamente la política proyeccionista colombiana”²²¹;

y por otro, consideramos que si bien es cierto que la Fundación nunca se ha alineado con ningún gobierno, no es por su presunción de independencia sino porque no era necesario, pues claramente el enfoque económico adoptado no provino de ningún gobierno y por tanto no se requirió que la institución se “comprometiera” con alguno de ellos. Por el contrario, la inclinación hacia la aplicación de medidas económicas neoliberales provenía de Fedesarrollo y fueron los diferentes gobiernos los que le dieron acogida a esta propuesta²²².

Pero la lucha en el campo científico no terminó con el predominio de la visión de la economía de mercado, sino que continuó dentro del mismo Fedesarrollo, en esta oportunidad por la definición de las reglas de juego del campo, es decir de los métodos

²²¹ KALMANOVITZ. Op. Cit., p. 464. Estrada comparte esta mirada al plantear que “la formación de estudiantes colombianos de la elite en universidades estadounidenses desempeñó un papel de la mayor importancia en el proceso de entronización de la política y la ideología neoliberal en Colombia en la década de 1970”. ESTRADA Jairo. Op. Cit., pág. 68. Cabe recordar que la mayoría de las escuelas de economía de las universidades norteamericana tenían un enfoque monetarista, exportado por la “escuela de Chicago”.

²²² Una mirada que se toca tangencialmente (y guardando las correspondientes distancias) con nuestro análisis es la de Miguel Urrutia, también miembro de la Fundación, para quien los “exalumnos” de la Fundación (refiriéndose a los antiguos investigadores y miembros de Fedesarrollo, al concebir la institución como lugar donde éstos se terminan de formar académicamente), “sin duda algo han tenido que ver con lo que se ha llamado el modelo de política económica colombiana. Las investigaciones de Fedesarrollo han nutrido ese modelo puesto en práctica por dirigentes vinculados a la institución y que se mantienen al día sobre las investigaciones que publica la Fundación. (...) en los altos círculos internacionales la evaluación de la política económica colombiana es positiva, y se considera que su continuidad es una de sus virtudes. Fedesarrollo y sus investigadores algo tienen que ver tanto con la calidad de la política como con su continuidad”. URRUTIA, Miguel. *Fedesarrollo como Escuela de Posgrado*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 25.

Por su parte, Carlos Caballero acepta que uno de los campos en que mayor incidencia tuvo las investigaciones de Fedesarrollo para generar “cambios de fondo en las políticas” fue el comercio exterior siendo “temas de permanente interés para Fedesarrollo por lo cual bien podría afirmarse que las primeras ideas de la “apertura” se investigaron y divulgaron en la entidad a principios de la década del setenta”. CABALLERO, Carlos. *Veinticinco Años Cerca de Fedesarrollo*. En: GÓMEZ, Hernando (editor). *Economía y opinión*. Bogotá. TM Editores. 1995., p. 34.

de aplicación de las medidas encaminadas a la adopción del nuevo modelo²²³, lucha que se trasladó simultáneamente al campo burocrático, expresándose particularmente durante el gobierno de Betancur, y profundizándose entre los años de 1984 y 1985 mientras Junguito era Ministro de Hacienda, cuando sus excompañeros criticaban duramente las medidas de choque a través de las cuales se aplica el nuevo enfoque de política económica en esta época, es decir su programa de *ajuste estructural*.

Pero la crítica no cuestiona en ningún momento el enfoque en sí mismo, pues como bien lo mencionaba Junguito existía un consenso en torno suyo. La idea de la necesidad de un ajuste no estaba en debate, y tampoco la reducción del déficit fiscal o el equilibrio en la balanza de pagos o la reducción final del gasto público; lo que estuvo en el centro de la discusión fue la *forma* en que se llevaría a cabo y el orden de las etapas que intervendrían en el proceso²²⁴. Es así como la disputa se dio entre el llamado enfoque *heterodoxo* y *ortodoxo*, el primero entendido como el abanderado de la aplicación de reformas graduales que minimizarán el impacto social del nuevo enfoque económico y el segundo simpatizante de la puesta en marcha de medidas agresivas y rápidas, estos es reformas de choque. De esta forma, para Estrada,

“La redefinición del “modelo” se acompañó de un intenso debate entre diferentes facciones de la élite en el que tendieron a predominar las “concepciones ortodoxas” (con una clara influencia neoclásica y neoliberal) sobre los “enfoques heterodoxos” (con arraigo estructuralista cepalino y neokeynesiano) de la política económica. La cabeza visible de la facción ortodoxa fue Roberto Junguito Bonnet²²⁵, quien asumió el Ministerio de Hacienda y

²²³ Para Bourdieu, “la competencia técnica y el conocimiento científico funcionan de manera simultánea como instrumentos de acumulación de capital simbólico; así como las luchas intelectuales son siempre “conflictos de poder”. BOURDIEU, Pierre. *Meditaciones Pascalianas*. Op. Cit., p. 146.

²²⁴ Un ejemplo que ilustra lo mencionado, fue la solicitud constante que Fedesarrollo hacía al gobierno para recurrir al endeudamiento externo, así este fuera para mantener el nivel de gasto público que la administración Betancur buscaba reducir y que Fedesarrollo veía como medio expedito para superar la recesión, puesto que el apoyo a una política de endeudamiento traía consigo el aval a el ajuste que como contrapartida a los flujos de crédito solicitaba la banca comercial internacional y a través de los organismos multilaterales de crédito, aunque a la vez se abogara porque el ajuste no se hiciera bajo la conducción de estos últimos sino de forma “autónoma”.

²²⁵ Junguito era, por ejemplo, partidario de la firma de un acuerdo *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional, que implicaba que las metas macroeconómicas establecidas en él fueran

Crédito Público (...); [y] la “heterodoxia” estaba representada por José Antonio Ocampo y Guillermo Perry, quienes se desempeñaban como integrantes del equipo de Fedesarrollo.

La facción ortodoxa logró imponer la “secuencia” de políticas –diseñada por los organismos multilaterales– que se venía aplicando en la mayoría de los países de América Latina. En principio se trató de la formulación e implantación de las políticas de “ajuste económico”, como presupuesto inicial para la estabilización macroeconómica; ésta, por su parte, como requisito de la apertura de la cuenta corriente, primero, y luego, de la apertura de la cuenta de capitales.

(...) Sin controvertir los lineamientos esenciales de política, la disputa habría de desenvolverse respecto de los mecanismos y los instrumentos de política, así como el ritmo de la misma: ortodoxia *versus* heterodoxia; “choque” *versus* gradualismo. Esas disputas alentadas en el campo de producción de la política económica tenían como fundamento los intereses capitalistas en conflicto, propios de una época en la que definitivamente y de manera agresiva se imponía el capital financiero. La estructuración del capital en la forma de “grupos económicos” relativizaría en todo caso la pugnacidad intercapitalista²²⁶.

De igual forma, para Fedesarrollo podían

“definirse tres grandes fases en el manejo económico en este periodo: en primer lugar, una fase de política fiscal expansionista con contracción monetaria y liberalización de importaciones (1980-1982); posteriormente, un periodo de manejo “heterodoxo”, dirigido simultáneamente a reducir los desequilibrios externos y estimular la actividad económica (1983 y parte de 1984); y finalmente, un periodo en el cual se *superpuso* un paquete de políticas ortodoxas a las medidas heterodoxas anteriores (1984-1985)”²²⁷.

Esta disputa, lejos de ser un punto en contra de la adopción del nuevo enfoque y del programa de ajuste, fue un punto a favor, al entenderse que si bien existían posiciones contrarias entre los académicos y los tecnócratas -siendo la posición de los últimos la

de mayor obligatoriedad para el país, mucho más estrictas y totalmente definidas por el organismo multilateral como ocurrió en los demás Estados latinoamericanos.

²²⁶ ESTRADA, Jairo. *Élites Intelectuales y Producción de Política Económica en Colombia*. Op. Cit., p. 277-279.

²²⁷ FEDESARROLLO. *Coyuntura Económica. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana*. Octubre de 1986. Vol. XVI, No 3., p. 188.

vencedora de la disputa-, también había el suficiente sustento teórico y técnico derivado del conocimiento científico y de la autoridad científica de Fedesarrollo, que validaron la existencia de un consenso sobre éstos, aún en medio del debate sobre las medidas para su implementación, lo que blindaba dicho enfoque de los posibles cuestionamientos que pudiera tener.

El debate legitimó el nuevo modelo pues estos economistas, que se consideraban como los individuos aptos para opinar sobre los temas económicos, compartían el núcleo fundamental del rumbo que tomaría la política económica nacional. Adicionalmente, esto reafirmaría, como en otras ocasiones, la pretendida neutralidad y apartidismo de Fedesarrollo, características de las que proviene gran parte de su reconocimiento, que a la vez lo erige (lo que ya hemos mencionado) como el interlocutor válido de la esfera pública en los temas económicos. Esto igualmente sirvió en su momento, para que el equipo económico de la administración Betancur adoptará algunas medidas sugeridas en las editoriales de *Coyuntura Económica*, como lo señala la misma revista en sus ediciones de junio y octubre de 1985.

Paralelamente a la lucha en el campo científico, la tecnocracia del gobierno Betancur centró su actuación en el Estado, pues es finalmente allí donde se da la imposición *legítima* de las *visiones y divisiones del mundo*, como resultado de la lucha simbólica y el ejercicio del poder simbólico, que no es otra cosa sino el comienzo de la instalación del modelo de economía neoliberal, a través de la aplicación del programa de ajuste estructural y la subsecuente concreción de reformas en el orden jurídico nacional, que establecen su obligatoriedad.

Los cuadros burocráticos dados por Fedesarrollo propiciaron el cambio de modelo, en tanto, a través del Estado, al ser éste el “banco de capital simbólico [que] garantiza todos los actos de autoridad”²²⁸, lograron la transformación de sus actuaciones en decisiones públicas, las cuales hemos anotado anteriormente. La capacidad de los tecnócratas de activar el capital simbólico para imponer su visión del mundo conlleva al ejercicio de la dominación simbólica, pero también al establecimiento de una hegemonía,

²²⁸ BOURDIEU, Pierre. *Razones Prácticas.*, Op. Cit., p. 113.

la cual es evidente en la consolidación, en años posteriores a la administración Betancur, del modelo económico neoliberal.

El establecimiento de la mencionada hegemonía²²⁹, entendida como la capacidad de la clase dominante para imponer su punto de vista particular como el punto de vista universal, cuya universalización se lleva a cabo dentro del campo burocrático²³⁰, fue producto de la toma de decisiones públicas a favor del programa de ajuste estructural, posibilitada, por una parte, por el reconocimiento derivado de la producción académica de Fedesarrollo en cuanto autoridad científica que, aún cuando criticaba su forma de implementación, avaló dicho programa, y por otra parte por el ascenso de la tecnocracia salida de Fedesarrollo que se entroncó en el gobierno Betancur.

Finalmente, es necesario recalcar que esta tecnocracia no actuó solamente como un cuerpo de intelectuales orgánicos a la clase dominante política y económica nacional (a la que pertenecer en la mayoría de los casos) sino que también se erigió como la clase dominante en el Estado. Los intelectuales de Fedesarrollo en este caso no solo buscaron influenciar a quienes ejercían el poder a partir de la construcción de un marco científico que validara su actuaciones públicas, sino que, concomitantemente, se constituyeron como los agentes que lo ejercieron directamente, escudados en la legitimidad que el saber y el conocimiento técnico especializado, sumados a su pretendida neutralidad, les brindó.

²²⁹ Denominada por Bourdieu como *doxa*.

²³⁰ *Ibíd.*, p. 123.

4. Conclusiones

De acuerdo con las intenciones inicialmente planteadas, el presente ejercicio investigativo expuso la amplia influencia que tuvo Fedesarrollo como *think tank*, en la formulación e implementación del programa de ajuste estructural, realizado durante el gobierno de Belisario Betancur, el cual se configuró a su vez como un momento determinante en la transformación del modelo económico imperante en el país. Es así como Fedesarrollo logró imponer su visión particular sobre el buen desarrollo de la esfera económica, estableciendo ésta como la más adecuada, razón por la que fue aplicada como política de Estado.

Esto fue posible, en primer lugar, al constituirse los Think Tanks como proveedores primordiales de alto cuadros burocráticos, en tanto al ser espacios de formación académica y de investigación, les permiten a sus integrantes apropiar conocimiento científico sobre las particularidades de su campo de estudio en un territorio específico. Esto los constituye, inicialmente, como intelectuales poseedores de un saber sobre la coyuntura nacional, lo que posteriormente, les permite transitar hacia instancias decisorias del Estado conformando así la tecnocracia.

Así, el ejercicio investigativo aquí desarrollado da cuenta de la concreción del anterior planteamiento para el caso de Fedesarrollo, al ser éste el lugar de encuentro de varios intelectuales, en su mayoría economistas, con estudios posgraduales en universidades norteamericanas, que ingresaron a la Fundación para adelantar actividades académicas e investigativas en temas económicos sobre la realidad colombiana. Fueron estos intelectuales quienes de manera subsecuente conformaron el equipo económico de la segunda mitad de la administración Betancur, ingresando principalmente al Ministerio de Hacienda encabezados por Roberto Junguito.

Estos individuos, cuyo trabajo servía de insumo para la toma de decisiones públicas, fueron presentados como los más aptos para conducir el rumbo económico nacional en el contexto de la crisis de inicio de la década de los ochenta. Lo anterior, luego contaban con un conocimiento específico de la economía colombiana, combinado con un saber técnico especializado, el cual al imponerse en la lucha del campo científico haciéndose reconocido, los legitimó para formular las medidas económicas que pretendieron hacer frente a la mencionada crisis.

Esta percepción que los instaló como tecnócratas, fue reforzada al considerar que el capital cultural adquirido durante su estadía en los centros educativos de Estado Unidos, los erigía como los interlocutores válidos de los funcionarios de los organismos multilaterales, quienes intervinieron profundamente en las determinaciones que guiaron la política económica nacional de la época.

Como mencionamos anteriormente, paralelamente a este rol de proveedor de cuadros burocráticos, Fedesarrollo, como Think Tank, legitimó la adopción del programa de ajuste estructural a través de la producción de conocimiento científico, que mostraba la necesidad del ajuste como consecuencia de la caída en las principales variables macroeconómicas. Sin embargo, ello no fue entendido de esa manera por la existencia de discrepancias entre Fedesarrollo y el equipo económico del gobierno sobre la “forma” en que fueron implementadas las medidas en cuestión, discrepancias que se interpretaron como un disenso entre las dos instituciones, velando la real convergencia respecto del enfoque sobre el que se sustentaba el programa, es decir, la preferencia de un modelo de corte neoclásico que propendía por una economía de mercado.

Si bien -como ya lo habíamos anotado- el debate se centro en la velocidad en que fueron implementadas las medidas, teniendo por una parte a Fedesarrollo y su inclinación por la gradualidad propia de las posturas heterodoxas, y por el otro a sus exmiembros, ahora integrantes de la administración Betancur, decantados por medidas de choque derivadas de su posición ortodoxa, el modelo en sí mismo no fue cuestionado, pues la Fundación no presentó una propuesta de política económica alternativa a las sustentadas en enfoques de corte neoclásico, y por el contrario esbozaba que luego de superada la recesión era ineludible la búsqueda de la estabilización macroeconómica, de la misma forma como el control monetario y la liberalización del mercado se planteaban adecuadas

en el largo plazo, considerando así que el error del gobierno consistía en el exceso de las medidas de ajuste en todos los frentes. De esta forma, la argumentación en contra de la abrupta manera de implementar las medidas del ajuste, se configuró como la demostración de la idoneidad del enfoque neoliberal que lo sustentaba, y por tanto del programa en sí mismo, legitimando con ello su adopción sobre cualquier otro enfoque de política económica.

Lo anterior ejemplifica la forma en que la lucha dentro del campo científico, donde disputan los agentes poseedores de capital cultural por el monopolio de la autoridad científica, se resuelve permitiendo a los dominantes intervenir legítimamente en las definiciones de la ciencia, significando para el caso concreto la imposición del enfoque ortodoxo.

Adicionalmente, este contrapunteo fortaleció la postura de Fedesarrollo como un centro de pensamiento independiente *que no representa ningún interés*, al mostrar que pese a la cercanía con aquellos que lideraron la implementación del ajuste, si el análisis académico y técnico mostraba su exigua pertinencia, ésta sería manifestada públicamente en busca de revertir la decisión pública tomada; sin embargo, en términos facticos, dicha pugna al estar concentrada en lo formal y no en lo estructural, no tuvo mayores repercusiones en la fase inicial de aplicación del modelo. Todo esto posibilitó que la Fundación se estableciera con mayor fuerza como la interlocutora obligada del Estado en materia económica, como el punto de referencia para discutir la coyuntura y la política económica del país, dándole una amplia capacidad de influencia en la formulación, implementación y evaluación de la misma.

No obstante, es importante evidenciar que lejos de constituirse como una institución neutral, al estar conformada por sujetos cuyo *habitus* estructura sus posturas y decisiones, Fedesarrollo contiene una ideología propia, y representa en el Estado sus intereses particulares, los cuales consisten en promover la implementación del ajuste económico y con él del enfoque neoliberal, interés que se identifica con los de la clase dominante -a la cual muchos de los integrantes de Fedesarrollo pertenecen- y los del gran capital trasnacional.

Este interés particular, que se erigió como el enfoque dominante en el campo científico, se trasladó al Estado donde por medio del campo burocrático y las decisiones públicas que dentro de él se toman, logró ser aplicado al conjunto social, es decir, fue impuesto como una “visión universal”, legítimamente aceptada, cuya posibilidad de ser rebatida es minimizada por el alto nivel técnico y de conocimiento especializado sobre el que se basa. Allí se evidencia el capital cultural de los tecnócratas que se hace legítimo frente a la carencia de dicho capital por parte del resto de los agentes de la sociedad, haciendo efectiva la transformación de ese capital cultural en capital simbólico, viabilizando el ejercicio del poder simbólico.

Por otra parte, nuestra investigación evidenció que el programa de ajuste estructural fue un momento decisivo en la implementación del modelo económico neoliberal en el país, al establecer las bases de la aplicación de las reformas estructurales que se llevarían a cabo en años posteriores, especialmente en la década de 1990, la cual es vista como el punto de ruptura -y en muchos casos de partida- de dichas reformas, desconociendo el recorrido anterior que tuvo el proceso de transformación de la política económica nacional, que si bien tuvo tímidos avances desde la década de 1970, encontró en el programa de ajuste el impulso necesario para fortalecer su establecimiento en el país.

En esta medida, las reformas legales mediante las que se inició el proceso de liberalización del mercado nacional, que buscaron la reducción de los índices de inflación, que propendieron por la reducción de los gastos y el incremento de los ingresos corrientes del Estado, al igual que aquellas que no alcanzaron a aprobarse como la reforma a la estructura del presupuesto de la nación -especialmente con relación al tema de las transferencias fijas a los entes territoriales-, como la reforma a la estructura del Estado, y al sistema de seguridad social, fueron el antecedente directo de las posteriores transformaciones que en esos temas se llevaron a cabo en Colombia en las siguientes décadas.

Finalmente, cabe anotar que el presente documento se configura como un aporte inicial a estudios de mayor alcance sobre la injerencia de Fedesarrollo en la implementación de los diversos programas de ajuste estructural, que en las últimas tres décadas se han llevado a cabo en Colombia, así como en la adopción del modelo económico neoliberal,

el cual se convirtió en una política estatal que ha sido desplegada de forma ininterrumpida, independientemente del gobierno de turno.

Adicionalmente, el trabajo contribuye con el análisis general de la relación entre los think tanks y la toma de decisiones públicas en el país, en un momento donde la existencia de éstos se ha hecho más evidente por la proliferación de centros de investigación en diversas áreas como el derecho, la seguridad, la defensa, y por supuesto la economía, en el marco de la profundización de las transformaciones del Estado.

De esta forma, nuestro trabajo, a partir del estudio del caso de Fedesarrollo, hace un fuerte llamado de atención sobre la relevancia que tiene el análisis de los tanques de pensamiento y su intervención en la definición de las políticas públicas en general, para el entendimiento de la sociedad colombiana, su historia reciente y su situación actual.

Bibliografía

AHUMADA, Consuelo. El Reinado de los Tecnócratas y de los Intelectuales Conversos. Bogotá. En: Deslinde, Revista del Centro de Estudios del Trabajo, Cedetrabajo, No. 19, agosto-septiembre. 1996.

BACA, Laura. Bobbio: Los Intelectuales y el Poder. México. Ed. Océano. 1998.

BANCO de la República. Revista del Banco de la República. Vol. 60 N° 717. Julio de 1987.

BOBBIO, Norberto. La Duda y la Elección. Intelectuales y Poder en la Sociedad Contemporánea. Barcelona. Paidós. 1993.

BOURDIEU, Pierre. El Campo Político. La Paz. Plural Editores. 2001.

----- . Meditaciones Pascalianas. Barcelona. Anagrama. 1999.

----- . Poder, Derecho y Clases Sociales. Capítulo IV: Las transformaciones del capital. Capital económico, capital cultural y capital social. España. Ed. Desclée de Brouwer. 2000.

----- . Razones Prácticas. Barcelona. Editorial Anagrama. 1995.

----- . Los Usos Sociales de la Ciencia. Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión. 2000.

------. El Campo Científico. En: Actes de la Recherche en Sciences Sociales. ARSS. París. No. 2-3.1976

BOURDIEU, Pierre y WACQUANT Loïc. Respuestas. Por una Antropología Reflexiva. México. Grijalbo. 1995.

CALCANGO, Alfredo. El Proceso de Ajuste en la América Latina. En: El Trimestre Económico. Vol. 54, N° 216. Octubre de 1987. Fondo de Cultura Económica.

CALDAS, Tito Livio. La Revolución de los Think Tanks (Centros de Pensamiento Político). En: Revista de Ciencia Política: revista trimestral para América Latina y España. Número 38. 1995.

Diario Oficial No. 36.195 de 17 de Febrero de 1983.

Diario Oficial No. 36.797 de 26 de noviembre de 1984.

Diario Oficial No. 37.029, del 26 de junio de 1985.

ESTRADA, Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970-2004. Bogotá. Ediciones Aurora. 2004.

------, (editor). Intelectuales, Tecnócratas y Reformas Neoliberales en América Latina. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Convenio Andrés Bello – Colciencias. 2005.

FEDESARROLLO. Revista Coyuntura Económica. Vol. IX, No 4. Diciembre de 1979.

------. Revista Coyuntura Económica. Vol. X, No 1. Abril de 1980.

------. Revista Coyuntura Económica. Vol. X, No 4. Diciembre de 1980.

------. Revista Coyuntura Económica. Vol. XI, No 1. Abril de 1981.

- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIII, No 1. Abril de 1983.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIII, No 2. Junio de 1983.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIII, No 3. Octubre de 1983
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIII, No 4. Diciembre de 1983.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIV, No 1. Marzo de 1984.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIV, No 2. Junio de 1984.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIV, No 3. Octubre de 1984.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XIV, No 4. Diciembre de 1984.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XV, No 1. Abril de 1985.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XV, No 2. Junio de 1985.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XV, No 3. Octubre de 1985.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XV, No 4. Diciembre de 1985.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XVI, No 1. Abril de 1986.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XVI, No 2. Junio de 1986.
- . Revista Coyuntura Económica. Vol. XVI, No 3. Octubre de 1986.
- Fondo Monetario Internacional. El servicio de ajuste estructural del FMI. En: Revista Finanzas y Desarrollo. Vol. 23 N° 2. Junio de 1986.

FOUCAULT, Michel. El Sujeto y el Poder. Bogotá. Carpe Diem. 1991.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo y Libertad. Madrid. Ediciones Rialp. 1966.

GARAY, Luis Jorge. Colombia: Estructura Industrial e Internacionalización 1967-1996. {En línea}. {marzo de 2011}., disponible en: (<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/indice.htm>).

GARCÉ, Adolfo y UÑA, Gerardo. Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica: Dinámicas Globales y Realidades Regionales. Argentina. Prometeo Libros. 2006.

GRAMSCI, Antonio. La Formación de los Intelectuales. México. Ediciones Grijalbo. 1967.

GÓMEZ, Hernando (editor). Economía y Opinión. Bogotá. TM Editores. 1995.

GÓMEZ, Hernando, JARAMILLO, Hernán (comp). 37 Modos de Hacer Ciencia en América Latina. Bogotá. TM Editores-Colciencias. 1997.

HAASS, Richard. La Función de los Think Tanks. Estados Unidos. Ed. Embajada de Estados Unidos, Sección Cultural e Informativa. 2003.

HAGGARD, Stephan, KAUFMAN, Robert. La Política de Ajuste Económico. Las Restricciones Internacionales, los Conflictos Distributivos y el Estado. Bogotá. Cerec. 1994.

JUNGUITO, Roberto. Memorias de Hacienda 1986. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1985.

KALMANOVITZ, Salomón. Economía y Nación: Una Breve Historia de Colombia. Medellín. Siglo XXI Editores. 1985.

MISAS, Gabriel. Acumulación y Crisis en la Economía Colombiana. En: Cuadernos de Economía. Vol. 7. No 8. 1985.

MÚNERA, Leopoldo. Constitución, Gobernabilidad y Poder. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia – Universidad Industrial de Santander. 1996.

NEIBURG, Federico, PLOTKIN, Mariano (comp). Intelectuales y Expertos: La Constitución del Conocimiento Social en la Argentina. Buenos Aires. Paidós. 2004.

OCAMPO, José Antonio, Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia. En: FEDESARROLLO. Coyuntura Social. No 18. Mayo de 1998.

PALACIOS, Hugo. Memorias de Hacienda 1986. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1986.

Plan de Desarrollo Cambio con Equidad 1983-1986. {En línea}. {Marzo de 2011}, disponible en:
(<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>).

PÉREZ, Francisco. En Colombia Hay un Déficit de Think Tanks. En: Estrategia Económica y Financiera. No 256. Mayo de 1997.

ROS, Jaime (comp). La Edad de Plomo del Desarrollo Latinoamericano. México. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales – Fondo de Cultura Económica. 1993.

SALAZAR, Carlos. Las Políticas Públicas: Actualizada y Complementada con los Think Tanks. Bogotá. Pontificie Universidad Javeriana. 1999.

SÁNCHEZ Gonzalo. Intelectuales... Poder... y Cultura Nacional. En: Los Intelectuales y la Política. Bogotá. Colección temática, Análisis Político. Fica – Iepri. 2003.

SMITH, James. Intermediarios de Ideas. Los grupos de Expertos (Think Tanks) y el Surgimiento de la Nueva Elite Política. Argentina. Grupo Editorial Latinoamericano. 1994.

THERBORN, Göran. ¿Cómo Domina la Clase Dominante?: Aparatos de Estado y poder Estatal en el Feudalismo, el Socialismo y el Capitalismo. Madrid. Siglo XXI. 1979.

STAFF Representatives for the 1984 Consultation with Colombia. Staff Report for the 1984 Article IV Consultation. Washington. Fondo Monetario Internacional. Septiembre de 1984.

----- Staff Report for the 1985 Article IV Consultation. Washington. Fondo Monetario Internacional. Junio de 1985.

THWAITES, Mabel y LOPEZ, Andrea. Entre Tecnócratas Globalizados y Políticos Clientelistas. Buenos Aires. Prometeo Libros. 2005

UÑA, Gerardo, COGLIANDRO, Gisell y LABAQUI, Juan. Políticas Públicas y Toma de Decisiones: Los Think Tanks en Argentina. {En línea}. {10 febrero de 2011} disponible en: (http://www.kas.de/wf/doc/kas_5832-1522-4-30.pdf?050208210711).

WIESNER, Eduardo. *Memorias de Hacienda 1982*. Bogotá. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1982.

YVES, Dezalay, BRYANT, Garth. La Internacionalización de las Luchas por el Poder. Bogotá. ILSA - Universidad Nacional. 2002.