

EL MODELO DE DESARROLLO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 1990 – 2000

Alexánder Cotte Poveda¹

*Que triste, se oye la lluvia
en los techos de cartón,
que triste vive mi gente
en las casas de cartón.
Viene bajando el obrero
casi arrastrando los pasos
por el peso del sufrir.
Mira que es mucho el sufrir
mira que pesa el sufrir.
Las casas de cartón. Los Guaraguo, 1973*

Resumen

La idea general del documento hace referencia a la importancia que tiene el modelo de desarrollo y la política económica sobre la determinación de la senda de crecimiento del país. Los efectos en el crecimiento dependen de la naturaleza de los choques, ya sean permanentes o transitorios, y de ciertas condiciones de la economía: las intensidades relativas en capital de los sectores productivos, el grado de movilidad y restricción de la inversión, la dotación factorial, entre otras muchas variables. Para el caso colombiano, se realiza un análisis de la dinámica del crecimiento económico tanto a corto como a largo plazo, del desempeño macroeconómico y la incidencia de la inestabilidad en las políticas económicas en los últimos años. Se muestra como han sido los efectos de la política económica sobre la producción y el empleo en Colombia durante la última década.

¹ Docente e investigador de la Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás, Bogotá. Funcionario Departamento de Investigaciones, Universidad de la Salle, Bogotá. acotte@jupiter.lasalle.edu.co, alexcotte@yahoo.com.

El autor agradece los valiosos y acertados comentarios de Jenny Mahecha, Manuel Felipe García, Camilo Barrios. No hace falta aclarar que las opiniones expresadas en este documento son, por supuesto, única responsabilidad del autor.

Palabras claves

Crecimiento, Desarrollo, Producción, Política Macroeconómica.

Clasificación JEL

C2, O10, D21, E60

Abstract

The general view of this document makes reference to the moment of development model and economic policy about determination of the country course of growth. The effects of growth are dependent on the nature of permanent or transient crashes, and on certain economy conditions: the relative intensities in capital of productive sectors, the degree of investment mobility and restrains, factorial endowment, among many other variables. In dealing with Colombia, an analysis of economic growth dynamics is completed, both at short-and-log-term of macroeconomic performance and the influence of economic policy instability during the last few years. The effects of economic policy on output and employment in Colombia during the last decade are shown.

Index terms

Growth, Development, Production, Macroeconomic policy.

JEL Classification

C2, O10, D21, E60

1. Introducción

Existe una diferencia fundamental entre los propósitos que plantea un modelo de desarrollo y la implementación de las diferentes medidas de política económica. Para la gran mayoría de observadores en Colombia ha existido una gran paradoja entre el desarrollo económico y la notable estabilidad macroeconómica, un ritmo aceptable y sostenido de crecimiento de la actividad productiva hasta por lo menos la mitad de la década de los noventa, la mejoría continua de los principales indicadores macroeconómicos, pero también una notable disminución de los principales indicadores sociales. Las dos perspectivas no son totalmente antagónicas, pero sí lo suficiente como para tornar el momento que vive el país en uno de los más contradictorios de la historia económica reciente.

Este documento analiza la controversia que en la última década generó la implementación de un nuevo modelo de desarrollo, las diferentes reformas económicas realizadas en aquellos temas que tienen una estrecha relación con el desarrollo económico y social del país. El trabajo está dividido en cuatro partes. La primera corresponde a la presente introducción. En la segunda se hace una breve caracterización del modelo de desarrollo económico y social del país y su relación con la intervención estatal, y se ilustran las diferentes discrepancias entre los diferentes modelos que se han implementado en Colombia. La tercera analiza con detenimiento la política económica en aquellos temas relacionados con el crecimiento, la estabilidad macroeconómica, cuestiones relacionadas con las institucio-

nes y la economía, y finalmente se consideran aquellos temas relativos a la equidad. La parte final del trabajo se refiere a las conclusiones.

2. El modelo de desarrollo

A principios de la década de 1990, se dio comienzo en Colombia a una serie de reformas de carácter estructural. Se asumió un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la internacionalización y apertura de la economía. Para este nuevo proceso el país había ensayado diferentes estrategias de crecimiento. Durante las décadas del cincuenta, sesenta, setenta y parte de los ochenta la economía fue dominada por un modelo de tipo estructuralista [López, 1994], un modelo de desarrollo Industrial - Cafetero en el cual se mantenía una fuerte regulación de los mercados y el Estado participaba activamente en el suministro de los servicios y en la administración de las empresas industriales y comerciales, es decir, las decisiones gubernamentales estaban muy centralizadas. El modelo de desarrollo que equilibra los intereses de los industriales y los cafeteros fue la característica básica del modelo de desarrollo colombiano entre 1950 y los años ochenta. Dentro de un contexto muy general de este modelo de desarrollo intermedio, se pueden diferenciar varias etapas que corresponderían a las distintas políticas económicas llevadas hasta 1990.

La primera etapa corresponde al período entre finales de los años 1940 y 1967, el período conocido en la historia política del país como la época de “la violencia”². Esta época se caracterizó por una profunda inestabilidad política, económica y social. Una segunda etapa se inicia en 1967 y culmina en 1974, período que debió enfrentar Carlos Lleras Restrepo [1966-1970], se aplican diversas medidas de política, en especial el Decreto 444 de 1967 o Estatuto Cambiario, que le permite al país alcanzar el equilibrio en su sector externo. En el tercer período, que transcurrió entre 1974 y 1976, se

planteó por primera vez la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo, de tal forma que las políticas de regulación dieran paso a una mayor participación de las fuerzas del mercado en la economía. Pero, paradójicamente, una inesperada bonanza externa acompañada de efectos indeseables -enfermedad holandesa- debido a la bonanza cafetera y a la incidencia del narcotráfico acabó con las posibilidades de un nuevo modelo de desarrollo.

El cuarto período se establece entre 1976 y 1985, se vuelve a cerrar la economía y el país decide abandonar por diversas razones la política de liberalización y apertura hacia el exterior. Es una etapa en la cual el contexto internacional es recesivo, siendo conocida como la “década perdida”; la crisis de la deuda generada por el sobreendeudamiento de gran parte de los países latinoamericanos generó una fuerte crisis de desarrollo y crecimiento en los países y Colombia no fue ajena a ella. Finalmente, entre 1985 y 1990, se da un período en el cual el país se adentra en la última etapa del modelo de desarrollo Industrial - Exportador, el cual se caracterizó por cierto grado de liberalización. Esta se puede considerar como una fase de transición hacia el nuevo modelo de desarrollo de la economía colombiana. El programa de apertura económica, es adoptado en 1990, e incluyó una serie de medidas tendientes a la modernización y mejoramiento de la organización institucional del Estado, medidas que estarían acordes con el nuevo ordenamiento económico, político y social en el ámbito internacional, y que conducirían al crecimiento del país.

Antes de 1990, la década de los ochenta, se caracterizó por una fuerte desaceleración del crecimiento económico, acompañado de altos déficit fiscal y externo. El crecimiento económico, que había promediado el 5,4% entre 1975 y 1980, sufrió una drástica reducción para el período comprendido entre 1980 - 1985, donde el crecimiento promedio fue del 2,2% anual. Para el período

² Dentro de este período tuvieron lugar los hechos del 9 de Abril de 1948, el cierre del congreso por parte del presidente Ospina, se da inicio a la dictadura civil del partido conservador [1949-1953], y los empresarios impulsan la subida al poder del general Gustavo Rojas Pinilla [1953-1957].

1985 - 1990 fue del 4,5%, igual al promedio experimentado entre 1990 y 1995. Al finalizar la década de los noventa nuevamente se experimentó un descenso parecido al de finales de la década de los setenta (gráfico 1); una recesión semejante a la que experimentó la economía colombiana durante los años críticos de la

segunda guerra mundial, efectos que se reflejaron en los niveles de bienestar de la población.

La historia reciente del crecimiento económico colombiano nos puede demostrar dicho proceso de desajuste. Si analizamos la economía como un todo, esta cre-



Gráfico 1. Fuente: Banco de la República

ció entre 1985 y 1995 a un ritmo promedio anual del 4,5%. Este promedio, aunque es relativamente bueno en términos de los patrones de los países en vías de desarrollo, en especial con los estándares latinoamericanos, es muy poco significativo frente a los países desarrollados y resulta en gran medida inferior a nuestro patrón histórico de crecimiento hasta por lo menos los años setenta. De una parte, el objeto explícito de las reformas económicas buscaba una mayor productividad total de los factores, sin embargo, esta relación no muestra una clara aceleración en el período 1990 - 2003, tampoco se ha retornado a los ritmos que experimentó dicha variable hasta mediados de la década de los setenta. En su conjunto, la productividad global de la economía sólo aumentó levemente, con un quie-

bre importante únicamente a mediados de los años noventa.

La estructura productiva no sufrió cambios importantes durante el período. A mediados de la década la ponderación relativa de los distintos sectores productivos no experimentó aumentos considerables, exceptuando al sector minero, que incrementó en forma significativa su participación en el PIB; el sector agrícola y el de la construcción, muy dinámicos en períodos anteriores, vieron reducida su participación al finalizar la década. De estos datos se puede decir que el cambio en el modelo de desarrollo de alguna forma alteró los sectores productivos que antes impulsaban el crecimiento económico.

3. La política económica

El inicio de la década de los ochenta se caracterizó por una fuerte desaceleración del crecimiento económico, acompañada de desequilibrios fiscales y externos -en 1983 el déficit en cuenta corriente se incrementó a 2.8% y el déficit fiscal a 4.1%-. El crecimiento económico que había promediado el 5% entre 1975 y 1980 sufrió una drástica reducción para el período comprendido entre 1980 - 1985, el crecimiento promedio anual fue del 2%, resultado del choque negativo en los términos de intercambio, derivado de la caída del precio internacional del café, y de la reducción en la financiación externa, esto es atribuido a la crisis global de la deuda. En la segunda mitad del decenio de los ochenta se presenta una fase de recuperación y se alcanzan niveles de crecimiento cercanos al 4%. Sin embargo el comportamiento de la economía al final del período sirvió para reforzar el argumento según el cual el modelo económico imperante estaba agotado y se manifestaba la necesidad de abrir la economía.

En forma consecuente con este diagnóstico se plantearon a comienzos de los noventa una serie de reformas estructurales: económicas -apertura comercial, cambiaria y financiera, independencia del banco central, reforma

laboral-; políticas -descentralización administrativa y una nueva constitución política-, que en su conjunto debían impulsar un mayor crecimiento de la economía a largo plazo. La mayor parte de estas reformas se llevaron a cabo entre 1990 y 1993, aunque algunas de ellas se habían iniciado al final de la década de los ochenta.

Los cambios introducidos llevaron a muchos a creer en la formación de un nuevo país, con excelentes perspectivas en términos de crecimiento, redistribución y participación política. Creencia que fue apoyada por la dinámica de la economía en los primeros años siguientes a las reformas. Desde 1992 y hasta 1995 el país experimentó un rápido proceso de crecimiento económico basado en tres elementos: 1. Una fuerte expansión del consumo privado, acompañado de aumentos acelerados del endeudamiento privado interno y externo y un deterioro en el ahorro privado; 2. Un crecimiento significativo del gasto público; 3. Una orientación de la economía hacia los bienes no transables, con una revaluación de la tasa de cambio, y 4. Aumentos significativos tanto en la inversión total como en la privada (Gráfico 2).

La apertura de la cuenta de capitales y la liberalización financiera se dieron de manera simultánea con una significativa entrada de capitales³. Este exceso de liquidez

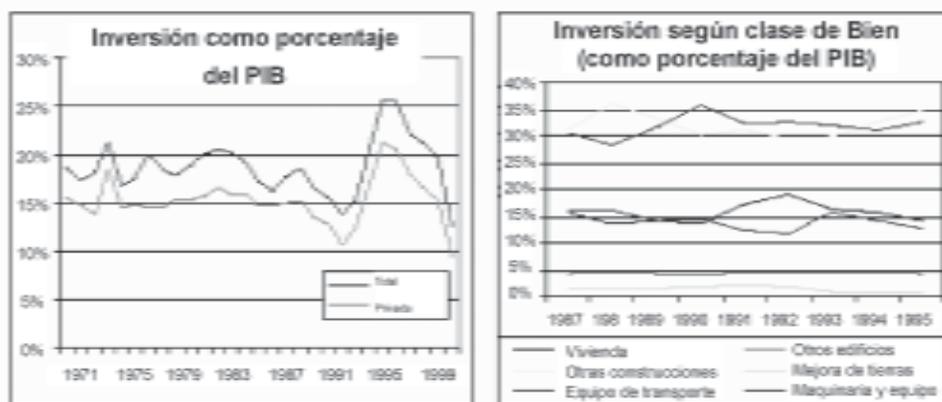


Gráfico 2. Fuente: Banco de la República

³ Durante los ochenta y comienzos de los noventa se da un auge importante de exportaciones ilegales, lo que coincide a comienzos de los noventa con una mayor atención de los mercados financieros internacionales por las economías emergentes. Adicionalmente, las expectativas de mayores ingresos futuros, como resultado de importantes hallazgos petroleros, incrementó la disponibilidad de crédito externo del país.

coincidió además con un crecimiento acelerado de la demanda agregada, el PIB y la competencia entre las entidades financieras, lo cual se tradujo en un boom de crédito. La tasa de crecimiento de la cartera presentó niveles históricamente elevados cercanos al 70% en términos nominales en 1993, a la vez que las tasas de intereses nominales y reales permanecieron relativamente bajas [Parra, 2000].

Como resultado del incremento en el gasto, tanto público como privado, el ahorro doméstico, que entre 1986 y 1991 fue de aproximadamente el 21% del PIB, en 1995 se redujo al 15%. El gasto privado creció de manera considerable y buena parte de él se orientó a la adquisición de bienes no transables, en especial la vivienda⁴. Entre 1991 y 1995 el empleo en este sector pasó de 300 mil a 450 mil personas y los créditos para su adquisición se multiplicaron por 2 en términos reales. Este incremento de la demanda por vivienda elevó su precio y creó una burbuja especulativa.

Por su parte el gasto del gobierno pasó de representar cerca del 10% del PIB en 1990 a 15% en 1995. Gran parte de este incremento se dio como resultado de los cambios introducidos con la nueva constitución, muchos de los recursos se orientaron a los gastos de defensa y justicia, a las mayores transferencias a los municipios y departamentos para inversión social, a las transferencias de la seguridad social y a la inversión en infraestructura. Ese aumento del gasto público también fue intensivo en bienes y servicios no transables. Como resultado de los incrementos en la demanda de este tipo

de bienes, en el período 1991-1995 se observa una inflación de activos, especialmente de los bienes raíces, respecto a los bienes transables. Este hecho, junto a la entrada de capitales, conduce a que la tasa de cambio se revalúe, generando un crecimiento acelerado del sector de no transables -particularmente de la construcción- y fortaleciendo la capacidad adquisitiva de los salarios.

Sin embargo, después de 1995, los principales indicadores económicos y con ello las expectativas de los agentes comienzan a cambiar. En este año la demanda privada crece a una tasa menor que la del año anterior, en 1996 decrece 2.2%, y con ello comienza el deterioro en el precio de los activos. Este hecho, junto a la exposición a la competencia internacional y el contrabando⁵, le empiezan a generar problemas a las empresas nacionales. A esto se le suma que el costo de la deuda, tanto interna como externa⁶, empieza a incrementarse como resultado del aumento en la tasa de interés⁷ y la devaluación del peso⁸. Por otro lado el gasto público sigue con la misma dinámica, sin tener un equivalente en el comportamiento de los ingresos⁹, por lo que el gobierno comenzó a enfrentar presiones deficitarias. En 1995 el déficit era del 2,4%, 4,5% del PIB para 1998 y para el 2000 del 5,8%. Para contrarrestar la desaceleración que presenta la economía, el gobierno mantiene los altos niveles de gasto público y con ayuda del Banco de la República incentiva el gasto del sector privado a través de la reducción de las tasas de interés¹⁰ y un aumento en la oferta de crédito.

⁴ Desde que se creó el sistema UPAC en 1973 y hasta 1991 el nivel de préstamos se mantuvo en un nivel cercano al 8% del PIB, a partir de este año se incrementa al 13% en promedio.

⁵ Steiner [1994] calcula el monto del contrabando entre US\$ 1.500 y US\$ 2.000 millones anuales.

⁶ Entre 1991 y 1993 la deuda privada externa pasa de 2508 millones de dólares a 5082 millones.

⁷ El rápido crecimiento de la demanda y el crédito ponían en riesgo las metas de inflación, por lo que el Banco de la República empieza a hacer más estricto el cumplimiento de las metas, permitiendo incluso aumentos significativos en la tasa de interés.

⁸ El nuevo gobierno, en su Plan de Desarrollo, propone la reorientación de la economía hacia el sector transable, para lo cual es necesario revertir la tendencia del tipo de cambio.

⁹ Pese a las múltiples reformas tributarias realizadas en los 90, que elevaron el IVA al 16% y el impuesto a la renta al 35%.

¹⁰ Las tasas de interés reales de colocación pasaron de niveles cercanos al 20% en el primer trimestre de 1996 a casi el 12% en el tercer trimestre de 1997 [Echeverri, 2001].

La liquidez inyectada rápidamente se reflejó en la actividad económica¹¹ y en la demanda por dólares, lo que empezó a presionar la banda cambiaria¹². En el primer trimestre de 1998 se da el primer ataque especulativo serio¹³, lo que conduce a que la tasa de interés se eleve a niveles récord. Las familias con créditos hipotecarios empezaron a tener dificultades, pues como resultado del mecanismo de indexación de los créditos denominados en UPAC el servicio de la deuda se incrementó a niveles impagables y el saldo mismo de la deuda aumentó¹⁴. Del lado de las empresas sucede algo similar. La cartera de difícil recaudo aumentó a la vez que se redujeron las ventas, lo que se tradujo en una dificultad para hacer frente a las crecientes deudas, al tiempo que caía el precio de los activos que respaldaban los créditos ante el sistema financiero.

En este momento se inició la contracción en la oferta de crédito, a causa de la mayor percepción de riesgo por parte de los intermediarios financieros. Como resultado del debilitamiento de la capacidad de pago de las familias y empresas endeudadas, los intermediarios financieros presentaron un deterioro en la calidad de su cartera y un aumento en el rubro de bienes dados en pago. Esto a su vez condujo a un incremento en el monto de las provisiones del crédito riesgoso, lo que les generó pérdidas y afectó negativamente su capital. El deterioro continuo en la situación del sector financiero, especialmente del público, condujo a una crisis financiera en 1998 y obligó a la declaratoria de la emergencia económica. La caída en la oferta del crédito acentúa el problema de demanda, lo que se reflejó en menores ventas de las empresas y mayor desempleo. La inversión agregada no estuvo ajena al ciclo de la economía, pues presentó un comportamiento decreciente, tanto en la inversión privada como en la pública.

Del lado sectorial, se puede argumentar que durante la primera mitad de la década de los noventa la agricultura y la industria manufacturera se desaceleraron en relación con el segundo lustro de los ochenta y perdieron posición dentro del proceso productivo nacional. El sector agropecuario en Colombia ha mostrado históricamente una notable reducción en su participación en el PIB total, pues pasó de representar el 53,6% en 1925 el 25,3% en 1970, a ubicarse en el 19,2% en 1997 y 14,5% en el 2000. Desde 1991 el sector enfrenta una profunda crisis debido al impacto conjunto de la liberación comercial, la revaluación, la baja en las exportaciones y un aumento desmedido en las importaciones, que se han manifestado en la reducción de áreas cultivadas y que han generado tal crisis de rentabilidad en el sector que aún a finales de los noventa no se veían verdaderos síntomas de recuperación, los cuales solo se ven en los primeros años de la presente década.

De otro lado, en 1985 la industria manufacturera participaba con un 21,2% en el PIB, que pasaría a un 17,4% en 1997 y que en el 2000 llegaría tan solo al 13,6%, mostrando además crecimientos negativos. No obstante, en la industria manufacturera los sectores productores de bienes de consumo durable vieron incentivado su crecimiento a partir del jalonamiento de la demanda; de otro lado, sectores productores de bienes de capital y de bienes intermedios se favorecieron del menor costo relativo de las importaciones y presentaron, por tanto, un buen desempeño. La industria creció a ritmos anuales que oscilaron entre el 4,2% en 1990 y el 4,4% en 1992.

De lo enunciado, se podría afirmar que el manejo de la política económica en su primera fase de apertura se enmarcó en una estrategia de desarrollo y crecimiento

¹¹ El PIB pasó de crecer -0.5 % entre enero y marzo de 1997, a hacerlo al 5% entre septiembre y diciembre del mismo año, y al 5.5% en el primer trimestre de 1998.

¹² La tasa de cambio pasó del piso al techo de la banda cambiaria en septiembre de 1997.

¹³ En septiembre de 1998 y junio de 1999, ante la presión sobre el precio del dólar, se hacen cambios en la banda cambiaria, que finalmente sería eliminada en el segundo semestre de 1999.

¹⁴ La crisis producida por las altas tasas de interés en el crédito de vivienda obligó al desmonte del sistema UPAC en 1999, y a la promulgación de la ley de vivienda.

enfocada hacia la utilización eficiente de los factores productivos, buscando la creación y el fortalecimiento de ventajas competitivas dinámicas que buscaran el crecimiento económico. Hasta 1995 se podría hablar del éxito relativo de la apertura económica, por lo menos desde la perspectiva del crecimiento industrial, pero desde finales de 1995 y durante 1996 la actividad económica entró en un ciclo recesivo motivado principalmente por la revaluación real del peso, que finalizó en la caída de la producción en 1999.

La actividad industrial manufacturera se vio afectada por dicho fenómeno y registró en 1996 una tasa de crecimiento negativa del 2,8%. Esto mostró los problemas de ajuste estructural en el proceso de adopción del nuevo modelo de desarrollo, que se manifestaron en el cierre de firmas y en un incremento notable en la tasa de desempleo, principalmente para el año 1999; y quizás lo más importante, la estructura industrial no ha desarrollado ventajas competitivas reales que le permitan enfrentarse sólidamente a la competencia externa y penetrar con mayor dinamismo en los mercados internacionales.

Con estas evidencias, la estructura de la economía colombiana viene mostrando una relativa desindustrialización desde la década de los ochenta; ésta se ha profundizado en medio del proceso de apertura económica y se acentuó aun más en 1999. La profundización del fenómeno desindustrializador va en contravía de los objetivos propuestos bajo el nuevo modelo, que buscaba, entre otros muchos propósitos, favorecer el desarrollo productivo vía mayores niveles de competitividad y en consecuencia el jalonamiento de las actividades exportadoras para aprovechar la apertura de nuevos mercados.

Este fenómeno se ha visto acompañado por lo que se ha llamado una “terciarización” de la economía. Esto es, la prestación de servicios en actividades como el comercio, restaurantes, transporte y servicios financieros; este sector ha venido aumentando su participación en el PIB desde la década de los setenta e incluso durante el período de la apertura. A mediados de la década de los setenta el total de las actividades de servicios participaba con un 44,9% del PIB, mientras que para 1996 lo hizo con un 50,6%, las actividades que más han participado de esta ganancia son los servicios financieros y bancarios y los servicios del gobierno, con una participación cercana al 19,2% en el 2000.

Otro hecho muy importante relacionado con la economía política de los noventa y con el proceso deflacionario ocurrido en la economía, tiene que ver con la autonomía del Banco de la República. Si bien es cierto que este mecanismo ha reducido el índice de inflación, ha tenido efectos muy significativos en la producción y el empleo [Ball, 1994]¹⁵. Bajo el principio de la neutralidad del dinero y del tipo nominal de cambio, se han logrado significativas reducciones en este indicador, lo que sugeriría que el simple establecimiento de metas monetarias y cambiarias ha sido suficiente para reducir la inflación y colocarla por debajo de los dos dígitos, como lo han demostrado los índices de los últimos años y las proyecciones que se tienen planeadas para el futuro. No obstante, desde el punto de vista de la economía política, de la reputación de la autoridad monetaria y cambiaria, la consecuencia de sus políticas ha sido la pérdida de credibilidad, luego de haber incumplido varias veces las metas de inflación fijadas por parte del Banco Central [Barro y Gordon, 1983]¹⁶. A esto se le agregarían los efectos que la adopción de las medidas de política económica ha tenido sobre la producción agregada y el empleo.

¹⁵ Este trabajo muestra los efectos de las desinflaciones sobre el producto y el mercado laboral.

¹⁶ Barro y Gordon exploran la necesidad de generar la mayor credibilidad al tomar las medidas de política económica por parte de las autoridades como una de las razones para no hacer trampa en un contexto intertemporal; hacer trampa obviamente significa pérdida de credibilidad y reputación. Si la autoridad hace trampa hoy (t), en el siguiente período [$t+1$], en términos del modelo, se dará un equilibrio discrecional porque nadie le creerá. Sin embargo, un período más adelante [$t+2$] se puede volver a hacer trampa, por lo tanto, incumplir una regla es dinámicamente inconsistente porque siempre habrá tendencia a hacer trampa y los agentes a no creer en dicha regla o meta.

Por otro lado, si analizamos el empleo, su generación en la economía fue muy dinámica hasta 1991 en el sector rural y hasta 1992 en el urbano. De esta forma, entre 1985 y 1992 la proporción de la población urbana en edad de trabajar ocupada aumentó del 48% a cerca del 56%, en tanto que en el conjunto del país aumentó del 49% en 1988 a más del 53% en 1991. Del lado del sector informal y desde el punto de vista del empleo

urbano, este fue creciente hasta 1988, pero desde este año comenzó a reducirse, indicando que la generación de empleo estuvo acompañada de una mejoría en su calidad. Podría afirmarse que al inicio de la década de los noventa la economía pudo absorber el notable incremento en la participación laboral, ayudando a reducir los altos niveles de desempleo abierto que se habían alcanzado a mediados de los ochenta.

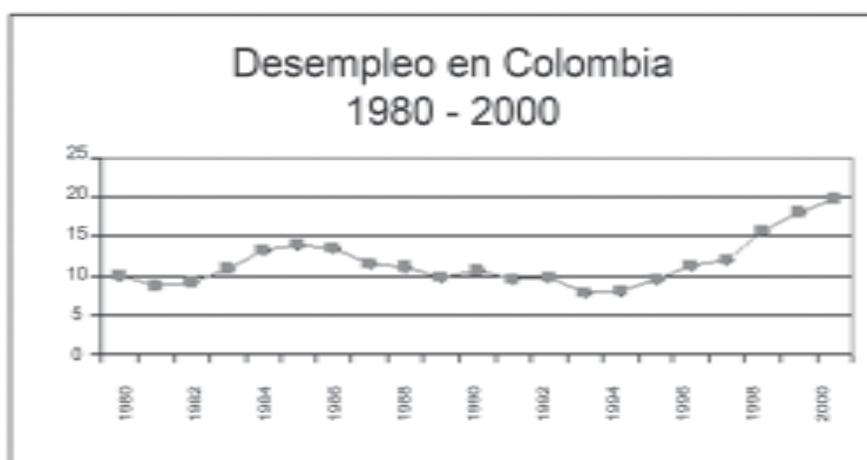


Gráfico 3. Fuente: Dane

Muy a pesar de estos resultados, los cambios en el mercado de trabajo indican que la capacidad de generación de empleo de la economía colombiana disminuyó apreciablemente a partir de 1993; los resultados se ven reflejados en la tasa de desempleo, cercana al 20% para finales de los noventa, en tanto que para el 2000 la cifra de desempleo fue del 20,5%. Sobre estos datos de desempleo pueden haber incidido varios factores: uno es el resultado de la crisis en el sector agropecuario. El segundo tiene que ver con la política de apertura económica y en particular la liberación comercial, que incide sobre algunos sectores urbanos, en especial sobre la industria manufacturera; este hecho se puede explicar conjuntamente con las altas tasas de inversión en este sector, que han aumentado la relación capital-trabajo en los procesos productivos y reducido sustancialmente la generación de empleo, en especial el industrial.

Un tercer elemento se debe al poco dinamismo del empleo en el sector público, que ha pasado de representar el 12% del empleo en las siete principales ciudades en 1985 y el 10% en 1990, al 8% en 1995, es decir, su participación ha disminuido considerablemente en los últimos diez años y se ha profundizado con las privatizaciones ocurridas en el sector público. Las políticas de ajuste salarial y de empleo han recaído en su mayoría en este sector, se esperan para el 2004 - 2006 ajustes en la nómina del sector público y despidos masivos como medidas adicionales de ajuste fiscal. El cuarto elemento se debió a la reforma a la seguridad social, ley 100 de diciembre de 1993, que elevó sustancialmente los costos de generar empleos formales en la economía, más que los efectos producidos por la liberación del mercado de trabajo producto de la reforma laboral, ley 50 de 1990.

En los últimos años de los noventa la tendencia se agrava; el aumento del desempleo puede ser explicado adicionalmente por los siguientes factores: 1. La desaceleración en los sectores de construcción, industria y comercio, hecho que ha golpeado en igual proporción a los sectores urbano y rural. 2. La crisis política de 1995 y parte de 1996, de alguna manera causó desestímulos a la inversión en nuevos proyectos generadores de empleo, esto sumado a los niveles de violencia le siguen restado al país la capacidad de incorporar nueva inversión productiva sobre todo en el sector rural. 3. El cambio estructural en la demanda de trabajo, que se experimentó desde 1992; de hecho en los últimos años la elasticidad empleo urbano a PIB ha disminuido en forma sustancial, pasando del 1% en 1989 a 0.6% en 1997, esto implica que para el mismo crecimiento de la actividad económica, el incremento en empleo es más reducido.

En síntesis, este fenómeno es el resultado de la apertura económica, que obligó a las empresas productoras de bienes comercializables a reestructurar sus procesos productivos, así como también al aumento en los costos laborales resultado de las reformas de la seguridad social y laboral y, en los últimos años de la década de los noventa, a la recesión económica que afectó la economía; esto le restó capacidad de comercialización a algunos productos industriales generadores de empleo.

Un factor adicional, que tiene que ver con el crecimiento, es la situación fiscal. Así, el período que cubre 1985 - 1997 fue una etapa de grandes cambios en el tamaño y estructura del Estado. Desde una perspectiva cuantitativa, el segundo lustro de los ochentas fue un período de saneamiento fiscal, lo cual incluyó aumentar los ingresos y reducir los gastos del sector público consolidado. Este período estuvo acompañado, sobre todo en la primera mitad de los años noventa, por un fuerte crecimiento del gasto público, uno de los más elevados en la historia económica reciente. Esta expansión cuantitativa estuvo seguida de grandes cambios en la estructura del Estado y de apertura a la actividad privada en espacios tradicionalmente reservados al sector público mediante procesos privatizadores [Clavijo, 1998].

El primer lustro de los noventa se caracteriza por la estabilización del gasto seguido de un fuerte crecimiento, que se concentró fundamentalmente en gastos corrientes, aunque en algunos años también se evidenció un aumento en los gastos de inversión. La expansión que experimentó el sector público a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta se diferencia de la de los noventa por su financiación, esta última se ha financiado por un incremento simultáneo en los ingresos corrientes y rubros como el de ingresos no tributarios, con esto las finanzas del sector público consolidado se mantuvieron en relativo equilibrio. Sin embargo, la dinámica de gasto varía debido a la multiplicidad de leyes decretadas por el congreso a partir de 1992, hecho que inicia el deterioro general y el desajuste estructural de las finanzas públicas, que se hizo más evidente al finalizar la década. Esto es particularmente cierto en el caso del gobierno nacional, que pese al crecimiento en los ingresos por las reformas tributarias, comenzó a enfrentar presiones deficitarias agudas, en 1995 del 2,4% del PIB y de 5.8% para el 2000.

Durante los noventa, los mayores ingresos provinieron principalmente de dos fuentes: la primera, de las varias reformas tributarias; la segunda fuente de aumento en los ingresos fueron las cotizaciones a la seguridad social. Como resultado, los mayores ingresos y la expansión del gasto ha estado igualmente concentrada en el gobierno nacional y en la seguridad social. El gasto público se incrementó por tres hechos: el aumento de los gastos en defensa y justicia, las mayores transferencias a los municipios y departamentos para inversión social, las transferencias a la seguridad social y la inversión en infraestructura. Como se puede ver en el agregado, el 75% de la expansión del gasto del gobierno se ha destinado, por vía de mayores transferencias, a otras entidades públicas, de esta manera, el gobierno central se ha convertido, cada vez más, en un canal de generación de ingresos para otros niveles del gobierno. De esta forma, el déficit del gobierno central, sin incluir privatizaciones, se ubicó en un 5,3% del PIB en 1998; con estos resultados se estima que los ajustes en el déficit fiscal se originen en nuevas reformas y nuevos acuerdos de compromiso fiscal con las entidades

multilaterales, tal y como se ha venido implementando durante los últimos años.

4. Conclusiones

El cuadro relatado devela una perspectiva pragmática del crecimiento económico colombiano. En las interpretaciones de la nueva teoría del crecimiento, el crecimiento económico es caracterizado como un fenómeno endógeno que resulta de las condiciones históricas y del mercado. No existe un espacio para las acciones de los países tendientes a alcanzar resultados diferentes de los determinados por las condiciones del mercado. Pero en los últimos años se ha podido constatar que el crecimiento económico y el desarrollo de los países no está dictaminado única y exclusivamente por el mercado. Por el contrario, en buena medida éste resulta de las condiciones propias de los países y, por supuesto, de la implementación de las diferentes medidas de política económica; en particular los estudios más recientes muestran que si un país está en capacidad de aumentar el nivel de ahorro, incentivar el sector externo, proteger el mercado interno y participar en

actividades de mayor demanda, se pueden alcanzar tasas de crecimiento semejantes a las de países desarrollados. Esto, claro debe estar complementado con un avance en ciencia y tecnología que permita captar los avances que en esta materia experimentan los países desarrollados, con que se consoliden las políticas de inversión y se facilite el ingreso a los mercados externos con igualdad de oportunidades.

Del lado del componente social se presume la existencia de una relación estable entre crecimiento y equidad, sin embargo, en algunos casos dicha causalidad no se corrobora con la evidencia, de hecho en algunos casos la correlación entre las variables muestra la tendencia a moverse en direcciones opuestas. En términos generales algunas veces no se encuentra ninguna relación estable entre la distribución del ingreso, el nivel de desarrollo y el crecimiento económico. Los avances en esta materia se deberían buscar en la reducción efectiva de la desigualdad, y esta se logra disminuir si se eleva la participación del trabajo en el PIB, si se reduce la brecha entre la fuerza de trabajo calificada y no calificada, y si se logra un amplio acceso de toda la población a la educación y la salud.

Referencias

- Ball, Laurence [1994]. "What determines the sacrifice ratio". En: Gregory Mankiw (comp). *Monetary policy*, NBER y University of Chicago, p. 155-194.
- Barro, Robert y Gordon, David [1983]. "Rules, discretion and reputation in model of monetary policy". *Journal of Monetary Economics*.
- Clavijo, Sergio [1998]. *Política fiscal y Estado*. Banco de la República, Universidad de los Andes.
- López, Andrés [1994]. "El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana". *Análisis Político* No 21, enero-abril.
- Parra, Clara [1998]. "Determinantes de la inversión en Colombia: evidencia sobre el capital humano y la violencia". *Archivos de Macroeconomía* No. 84.
- Persson Torsten, Tabellini Guido y Trebbi Francesco [1997]. "Political economics and macroeconomic policy". NBER. Working Paper No. W6329.
- Posada, Carlos Esteban [1995]. "Crecimiento Económico, capital humano e instituciones", en: Borradores Semanales de Economía No. 020, febrero de 1995. Banco de la República.