

CAMBIOS EN EL MODELO ECONÓMICO?.

Ricardo Bonilla González

Profesor Universidad Nacional

Coordinador Observatorio de Coyuntura Socio Económica OCSE

El objetivo del presente documento es poner de manifiesto algunas características contradictorias del modelo económico colombiano, evidenciando las diferencias entre lo esperado en el proceso de reformas y lo obtenido en la ejecución de las mismas, especialmente en lo referente al papel del estado, el desarrollo sectorial y las relaciones comerciales con el resto del mundo. El cambio de modelo económico, conocido como el tránsito desde el “crecimiento hacia adentro”, propio de la industrialización por sustitución de importaciones ISI, hacia el “crecimiento hacia fuera” o apertura económica en los sentidos comercial y financiero, fue consecuencia del mayor impulso dado a la globalización, en los años 70 del siglo XX, y traducidos en propuestas de política económica, a mediados de los años 80. La gravedad de la recesión actual evidenció algunas de las limitaciones de ese modelo y la necesidad de ajustes en el mismo.

Qué cambios hay que introducir en el modelo?, los que se requieran según sea el objetivo esperado. De acuerdo a los derroteros internacionales, esos cambios van en una de dos direcciones: a) profundizar las reformas por no haber alcanzado sus objetivos, o b) reformar lo reformado para obtener el objetivo contrario. En el caso colombiano, el debate sobre lo que hay que hacer oscila entre los dos caminos, para entenderlo, este documento se desarrolla en cinco temas, así: i) los antecedentes de las grandes reformas y su origen conceptual, ii) las reformas realizadas en los últimos veinte años, iii) los principales cambios estructurales de la economía colombiana, iv) el impacto de la actual coyuntura recesiva, y v) los elementos para la construcción de una propuesta de cambio.

1. Los antecedentes de las grandes reformas colombianas.

En los años setenta, la economía colombiana empezó a sentir tres tipos de problemas: a) el agotamiento del proceso de industrialización, en el modelo ISI, b) la limitada oferta exportable y su impacto en los manejos cambiario y monetario, y c) la creciente inflación, distorsionada por las demandas de crédito público y privado. Con una inflación moderada y que recién superaba la barrera del segundo dígito, este fenómeno fue asimilado como parte del proceso de estanflación que atravesaba el mundo, por lo que los esfuerzos de la política económica se concentraron en resolver el desequilibrio externo y la dependencia en las bonanzas cafetera o marimbera. La decisión más importante de la década de los años setenta fue la de sentar las bases del modelo de crecimiento hacia fuera, con una tímida apertura comercial y el fortalecimiento del programa de diversificación exportadora, en productos y mercados.

La crisis de los años 1982 – 1984, calificada como moderada, de bajo crecimiento y sin recesión, puso en evidencia el tamaño del desajuste macroeconómico, con

desequilibrio externo e interno, sumados a inflación y desempleo cada vez más creciente y simultánea. El desequilibrio externo, reflejado en déficit comercial y en cuenta corriente, reflejó la incapacidad de adelantar un proceso de apertura comercial sin preparar a los sectores productivos para ello, así como la falta de inversión y las dificultades para ampliar la oferta exportadora y hacer más eficientes los acuerdos regionales de comercio. La solución de corto plazo fue la de devolverse en el proceso de apertura, retornar a algunos esquemas de protección, apoyar a empresas en dificultades, devaluar la tasa de cambio y mantener las expectativas en la integración andina y latino americana.

El desequilibrio interno, expresado en déficit fiscal e insuficiencia de ahorro, no era menos grave y reflejaba la incapacidad de los gobiernos de prever las coyunturas críticas y el financiamiento del gasto público. Sin que el estado colombiano hubiera tenido una práctica extendida de intervención económica y de creación de empresas públicas, el déficit fiscal evidenciaba la insuficiencia de ingresos tributarios y las dificultades financieras de varias empresas emblemáticas, casos de los Ferrocarriles Nacionales y Puertos de Colombia. Cambios en el esquema tributario y reestructuración del sector público, con liquidación de empresas en quiebra, fueron las soluciones de corto plazo, mientras se creaban condiciones para hacer una reforma a fondo. El ajuste a la inflación también quedaba pendiente, especialmente en lo relacionado con el financiamiento del déficit fiscal y la manera de asumir las pérdidas de las empresas públicas.

La década de los ochenta, calificada como la década perdida para América Latina, fue indulgente con Colombia, la crisis fue moderada y los resultados económicos fueron superiores al conjunto del continente, sin embargo, no fue propicia para adelantar las reformas. Los diálogos con la guerrilla no fructificaron mientras el avance del narcotráfico fue incontenible, la violencia se extendió con visos de terrorismo y el país se encontró, literalmente, “al borde del caos”. La gobernabilidad era débil y las buenas intenciones de cambio solamente se reflejaron en los estudios adelantados, los de la Misión de Empleo, la de las Finanzas Intergubernamentales, la de la Reestructuración del Estado, etc. Las propuestas estaban allí, el escenario para su discusión fue el nuevo Congreso de 1990 y la Constituyente de 1991.

Varias de las propuestas de reforma fueron coincidentes con los planteamientos difundidos bajo el lema del “Consenso de Washington”. Con el argumento de que los desequilibrios macroeconómicos se podían resolver mejor en un ambiente de libre comercio y redefinición de las relaciones entre los sectores público y privado, Williamson aportó un decálogo de temas sobre los cuales actuar, organizados en tres grandes ejes temáticos, así: a) la disciplina fiscal, concebida como el control del déficit fiscal y su financiamiento, así como la ampliación de la base tributaria y la reorientación del gasto público hacia salud, educación e infraestructura, b) la liberalización comercial, mediante la combinación de medidas en el manejo arancelario y para arancelario, ó política de apertura, la liberalización financiera con tasas de interés de mercado, el equilibrio de la tasa de cambio y el acceso a la inversión extranjera, y c) la liberalización del mercado interno, creando

condiciones para la mayor actividad privada mediante la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados de bienes y trabajo, así como el aseguramiento de los derechos de propiedad.

Independientemente de las críticas que desde el primer momento generó esta propuesta, por la ausencia de enfoque de equidad y el excesivo apego al mercado, varias de las propuestas coinciden con las recomendaciones de los estudios previos hechos en Colombia, los mismos que sirvieron de base a la reformas adelantadas entre los años 1990 y 1993. El diagnóstico nacional incluía la necesidad de fomentar la estabilidad macroeconómica y la liberalización comercial, fomentando la competitividad y la desregulación financiera y del mercado de trabajo. La fuerte y agresiva situación de violencia de finales de la década de los ochenta sirvió como manto protector para la preparación del paquete de reformas, organizadas como la alternativa de cambio frente al caos institucional. La coyuntura fue propicia, nuevo gobierno y nuevas expectativas, reformas económicas y proyecto de Constitución. La propuesta de cambio y el anhelo de cambio fueron de la mano, el sentido del cambio solamente se conoció después.

2. La apertura: las reformas de primera y segunda generación.

El gobierno de Cesar Gaviria dividió el trámite de las reformas en tres fases, de acuerdo a los actores que las iban a discutir: a) todo lo referente a la liberalización comercial y la desreglamentación en los mercados financiero y del trabajo pasó por el Congreso, b) lo relacionado con la estabilidad macroeconómica y las instituciones se tramitó en el seno de la Asamblea Constituyente, y c) lo referente a la reestructuración del sector público quedó en manos del ejecutivo, previa delegación temporal aprobada en la nueva Constitución Nacional. El paquete de reformas fue ambicioso, cubrió toda la variedad de temas que venían represados y fue presentado como la alternativa para construir un país moderno, competitivo y viable.

En pocos meses se aprobó la apertura comercial y la liberalización financiera, se desmontó el control de cambios y se abrieron las puertas a la inversión extranjera, se ampliaron las expectativas de negociaciones internacionales y se flexibilizó el mercado laboral, todo ello con el argumento de mejorar la competitividad. La liberación comercial se completó en un período de dos años, luego de los cuales el 96.8% de los bienes quedó en libre importación y sujetos a cuatro niveles arancelarios, con lo cual se desmontó la protección administrativa y se sometió a los sectores transables a la competencia internacional. Al mismo tiempo se modificó el estatuto cambiario, se eliminó el monopolio de la compra venta de divisas y se facilitó el flujo de capitales y el acceso a la inversión extranjera, permanente y de portafolio, flexibilizando el manejo de la tasa de cambio. La reforma laboral completó el esquema, redujo costos y flexibilizó la contratación, ajustándose a las necesidades de mano de obra barata.

El paquete fuerte de estabilidad macroeconómica y fortalecimiento institucional se llevó a la Constituyente, cuyo principal resultado fue la autonomía e independencia del Banco de la República. Con el compromiso de ser responsable de la política monetaria, crediticia y cambiaria, el nuevo banco central recibió atribuciones específicas y prohibiciones expresas, se le atribuyó la defensa de la moneda y la ejecución de la política de desinflación, en cuyo cometido se le prohibió prestarle a los sectores privado y público. Por estabilidad macroeconómica se entendió el control de la inflación y el abandono de las prácticas de financiamiento del déficit fiscal a partir de emisión monetaria, en suma el control de los precios, incluidos la tasa de interés y la tasa de cambio. No se incluyó como objetivo de la política económica la búsqueda del crecimiento, el empleo y la equidad, ese debate sigue vigente.

La reestructuración del estado y sus fuentes de financiamiento constituyó el tercer paquete de medidas, el cual fue abordado en todas las instancias y delegada su ejecución al gobierno central nacional. Detrás de estas medidas se encuentra la reasignación de funciones entre los sectores público y privado, así como la independencia de la política monetaria con el financiamiento del gasto público y el déficit fiscal, es decir, cumple una función tendiente a la estabilidad macroeconómica y promueve la iniciativa privada en la actividad económica. La reestructuración del aparato del estado va dirigida a su reducción, mediante el abandono de las actividades de promoción económica y la concentración en actividades administrativas y sociales, las que deben ser financiadas con impuestos. Los instrumentos para la reorganización son tributarios, administrativos y financieros.

El ejercicio más importante es el administrativo, pues de él dependen las decisiones de reestructuración del Estado, los objetivos a cumplir y las instituciones encargadas de su ejecución, así como la identificación de las actividades a privatizar y las que permanezcan del dominio público. La Constitución del 91 dejó sentadas las bases para estas decisiones y delegó al gobierno el ejercicio de la reestructuración. Siguiendo estos parámetros el Estado fue abandonando las actividades industriales, comerciales y de servicios públicos para concentrarse en las administrativas, de seguridad, justicia, salud, educación e infraestructura. En ese proceso se han vendido empresas, acciones y reducido la participación en otras, se transfirieron los activos del IFI, varias generadoras y distribuidoras eléctricas, acciones de ISA, ISAGEN y ECOPETROL, entre otras, sin embargo también se liquidaron hospitales y se desarticuló el Seguro Social. Para garantizar el abandono del ejercicio directo de actividades productivas se crearon diversos organismos de Regulación, cambiando el énfasis de la acción estatal.

La venta o liquidación de activos productivos y el proceso de apertura comercial conduce a la redefinición de las fuentes de financiamiento público. Con la liberación comercial se reducen los ingresos de origen aduanero, los que deben ser reemplazados por otras alternativas, las que, en el caso colombiano, se orientaron al valor agregado, con el IVA como baluarte. A partir de la Ley 49/90 y

una seguidilla de reformas tributarias, este impuesto se convirtió en la fuente más importante de ingresos, con un incremento en la presión tributaria del 17.6%, un esquema antitécnico de tarifas diferenciales y un impacto regresivo sobre los grupos de menores ingresos. La necesidad de tributos de fácil recaudo condujo a incrementar la tarifa hasta el 16% y a combinarlo con otros impuestos basados en la actividad económica, como el gravamen a las operaciones financieras, al mismo tiempo que se ampliaban las exenciones en renta.

Los esquemas de privatización conducen a transformar el aporte de las empresas al Estado, del traspaso de excedentes al simple pago de impuestos. Antes de la privatización, las empresas públicas que generaban excedentes contribuían de doble manera a los ingresos del Estado, pagando impuestos y con reparto de utilidades. Después de la privatización, ese aporte se reduce exclusivamente al pago de impuestos, dado que el reparto de excedentes se va a hacer entre los nuevos accionistas. Los ejercicios de ventas de acciones en empresas como ISA, ECOPETROL, ETB y otras han dejado claro que las empresas pagan impuestos de Renta, Patrimonio, ICA y otros que les son inherentes a su actividad y, al mismo tiempo, trasladan excedentes importantes al Estado, en proporción al monto de la propiedad pública, que en el caso de ECOPETROL es del 90%. La venta de muchos activos ha reducido esta fuente de financiamiento, pero no la ha hecho desaparecer y sigue siendo importante en la medida que el recaudo de impuestos es insuficiente para financiar todo el gasto público.

La reestructuración del aparato estatal, el abandono de varias actividades productivas y la concentración de funciones hacia lo administrativo, seguridad, infraestructura y servicios sociales conduce a su mayor financiamiento a partir de impuestos, tanto de carácter general como de destinación específica, los cuales son insuficientes para cubrir la totalidad de gastos, generando un déficit estructural que es financiado con crédito. Con la prohibición expresa al Banco Central de prestarle al gobierno, salvo decisión unánime de la Junta Directiva, este debe recurrir a los mecanismos tradicionales de crédito, interno y externo, compitiendo con los particulares en la asignación de los recursos e interviniendo en la determinación de las tasas de interés. A partir de esta restricción, el gobierno colombiano desarrolló los mercados de TES, a nivel interno, y de bonos, a nivel internacional, con un creciente endeudamiento que se renueva todos los años.

Las anteriores reformas fueron complementadas, en el año 1993, con la Ley de Seguridad Social, en la que se incrementó la cotización para financiar los regímenes contributivos y se delegó la administración de los mismos a entidades particulares, constituidas como entidades solidarias, fundaciones sin ánimo de lucro y empresas privadas manejadas con criterios de rentabilidad. La cara social del programa reformista era esta, en el cual se incluyó la creación del régimen subsidiado de salud y se promovió la idea de la cobertura universal, con dos planes obligatorios de salud diferentes y discriminatorios con la población de menores ingresos. Desafortunadamente, allí también se crearon las condiciones para la evasión y la elusión en el régimen contributivo, fortaleciendo la informalidad en el mercado laboral.

Con todo este paquete de reformas, presentado con el ostentoso saludo de “bienvenidos al futuro”, era de esperar que ese futuro fuera halagador. Nada más decepcionante que sus resultados, después de unos prometedores primeros años en los cuales el país logró crecer por encima de su promedio histórico y recuperar la confianza, entre 1993 y 1995, vino la más absoluta y abrumadora destorcida económica, que concluyó con la gran recesión de los años 1998 y 1999, la única del último medio siglo y donde todos los indicadores económicos volvieron a ser negativos, poniendo en duda las bondades de las reformas avanzadas. Qué falló?. Dos tipos de respuestas se dieron: a) las reformas fueron incompletas y hay que terminar de hacerlas, a lo que se llamó las reformas de segunda generación, tendientes a fortalecer la liberalización y la desreglamentación, y b) esas no eran las reformas y hay que volver atrás, hacia la protección del mercado interno y el rediseño del papel del Estado, con un papel más social e incluyente.

Fracasada la mesa de dialogo con las FARC, un nuevo gobierno se posesiona en el año 2002, lo hace con la bandera de la guerra a la subversión y el establecimiento de la seguridad, en su doble acepción, la democrática y la inversionista. Con el argumento de fortalecer el Estado y profundizar la inserción internacional, las reformas de segunda generación se concentraron en conseguir recursos adicionales para financiar el gasto público, ampliar el esquema de desreglamentación laboral, atraer inversión y propiciar los acuerdos comerciales de carácter bilateral. Otros temas, como la autonomía del Banco Central y la política de desinflación, así como la responsabilidad en las políticas cambiaria y crediticia no volvieron a ser objeto de discusión y se consideró que lo hecho a comienzos de los años noventa fue suficiente.

Para financiar el Estado y el programa bandera de la seguridad democrática, se creó el impuesto al patrimonio, de carácter temporal, se diversificaron las tarifas del IVA y se volvió permanente el gravamen a las transacciones financieras. Al mismo tiempo que se vendieron otros activos que se convirtieron en ingresos extraordinarios, usados para financiar gastos recurrentes. Mientras la seguridad democrática necesitaba más impuestos, estos eran un obstáculo para garantizar la seguridad inversionista, por lo tanto, el gobierno se comprometió simultáneamente con la generación de exenciones a la inversión y la firma de contratos de estabilidad jurídica, con los que se mantienen las exenciones por 20 años. Sostener la guerra y atraer inversión son contradictorias desde el punto de vista tributario, además de que a la guerra hay que destinar muchos hombres y la inversión con exenciones no genera empleo, creando un confuso conflicto social en la asignación de recursos.

La liberación comercial no fue puesta en duda, por el contrario, al respecto no hay reformas de segunda generación, sino proyectos de ampliación mediante la atracción de la inversión extranjera y la búsqueda de firma de convenios bilaterales, tipo TLC con Estados Unidos. Las reformas realizadas en materia laboral, Ley 789 del 2002, y en pensiones, Ley 797 del 2003, se dirigieron a mejorar el impacto de la apertura comercial, en el sentido de seguir reduciendo

costos laborales y creando requisitos adicionales al sistema pensional. La primera medida es claramente continuidad de la Ley 50/90, en el propósito de desreglamentar el mercado laboral y ampliar su flexibilización como medida alternativa para competir en un mercado de mano de obra barata. La segunda medida endurece requisitos y reduce la expectativa de gasto público, lo que se complementó con el Acto Legislativo 01 del 2005. Ambas reformas, sin embargo, siguen consideradas incompletas por los partidarios de la flexibilización, por lo tanto, son objeto actual de discusión.

3. Los cambios en la estructura económica colombiana.

Con el cambio de modelo, del “desarrollo hacia adentro” transformado en “crecimiento hacia fuera”, la industrialización por sustitución de importaciones ISI fue sustituida por el programa de internacionalización de la economía colombiana, vigente desde hace tres décadas. Las reformas adelantadas durante el mismo período tuvieron el propósito de consolidar el cambio de modelo y fortalecer las políticas de liberalización comercial y financiera en un marco de reducción del Estado y afirmación de la iniciativa económica particular. Como consecuencia de este proceso, en Colombia se produjeron, al menos, un decálogo de cambios estructurales, alrededor de los cuales es importante reflexionar para decidir acerca de profundizar en ellos o modificar el rumbo. Tales cambios son:

a) Desinflación con sacrificio macroeconómico.

La política de reducción gradual de la inflación ha sido exitosa y se está cada vez más cerca de la inflación objetivo del 3% anual, sin embargo, la cuota de sacrificio es elevada y somos uno de los pocos países cuya tasa de desempleo supera el 10% y se está muy lejos de regresar a un dígito. El ajuste de la política fue formulado en la reforma del banco central, con el objetivo de eliminar la indexación de los salarios y precios, así como la demanda de recursos de crédito para el gobierno y los particulares. La independencia del banco central redujo la capacidad de lobby y de presiones extra económicas sobre su Junta Directiva, mientras las prohibiciones eliminaron el crédito de fomento y las demandas de emisión para cubrir el déficit fiscal, ambas medidas redujeron las presiones inflacionarias derivadas de la discrecionalidad sobre la emisión monetaria. Los ajustes salariales, aún cuando siguen indexados, se hacen sobre una base cada vez más pequeña y donde las diferencias entre la inflación causada y esperada son mínimas.

La política de desinflación ha generado tres tipos de inquietudes: i) el hecho de que la inflación no es ajena al crecimiento y el ciclo económico, por lo tanto, hay necesidad de establecer pautas de comportamiento para que el control de la inflación no estrangule el crecimiento, en la fase de prosperidad, y que el aterrizaje de la inflación no sea tan drástico en los momentos recesivos, tal y como ocurrió en la recesión del 98-99 y está pasando actualmente; ii) mantener la autonomía e independencia del Banco, lo cual depende de la credibilidad de sus metas y la armonización con la política fiscal, esa credibilidad es seriamente cuestionada en

el corto plazo, especialmente cuando las metas anuales no se cumplen, sin embargo, es atenuada cuando se observa que el objetivo de largo plazo se ha cumplido, bajar del 32% al 5.5% actual, y iii) el gran cuestionamiento se encuentra en la elevada tasa de sacrificio y la incapacidad del banco central de contribuir a reducir el desempleo, función que quedó por fuera de sus prioridades.

b) Riesgos en la seguridad alimentaria.

Con la política de liberalización comercial la actividad primaria nacional tuvo un nuevo impulso para su desarrollo, pero lo hizo hacia la minería, la actividad forestal y los cultivos agrícolas permanentes, aumentando la dependencia en las importaciones agroalimentarias. Los estatutos minero y forestal están diseñados para favorecer estas actividades, fortalecer la exploración y explotación minera en asocio con inversionistas externos, así como desarrollar nuevos proyectos de explotación maderera, ambos sectores con la perspectiva de exportación. En ninguno de ellos hay propuestas complementarias de distribución de la tierra ni de democratización en la estructura de su explotación, en ambos casos hay la propuesta de establecer concesiones de larga duración convirtiendo a la población local en mano de obra barata y dependiente de las decisiones de los inversionistas, incluso afectando el medio ambiente.

En la actividad primaria tradicional, la agropecuaria, se presentaron cambios importantes y trascendentes para su futuro. Sin reforma agraria y sin política de contención del desplazamiento, se siguen explotando las mismas 42 millones de hectáreas de hace tres décadas, 4 millones para la agricultura y 38 para la ganadería. Con las medidas de comienzos de los años noventa, la agricultura sufrió fuertes transformaciones, entre ellas: i) alrededor de un millón de hectáreas dejaron de utilizarse en agricultura y se pasaron a la ganadería, el turismo, se volvieron fincas de recreo ó se urbanizaron, de tal manera que hoy tenemos en uso 4 millones de hectáreas frente a las 5 millones de hace dos décadas, ii) los llamados cultivos transitorios ó de corta duración, de los que depende la mayor parte de la seguridad alimentaria del país, se desestimularon, algunos cultivos desaparecieron y otros se transformaron hacia cultivos permanentes, o de larga duración, proyectando mayores explotaciones de palma, caucho y otros de tardío rendimiento y de gran extensión, y iii) otros cultivos, como caña, de azúcar y panelera, o la yuca, se dirigen cada vez menos al mercado de alimentos para transformarse en combustibles. Para no hablar de una actividad pecuaria extensiva y con pocos asomos de modernización.

El principal impacto se encuentra en el comercio exterior y el incremento de las importaciones. En materia exportadora, la canasta sigue siendo la misma de hace dos décadas: café, banano, flores, ganado en pie hacia Venezuela, azúcar y otros productos menores, con los cuales se vendieron alrededor de US\$4.000 millones en el 2008, que sumadas son menos que las ventas de petróleo ó carbón. En materia de importaciones, la canasta se incrementó y, tanto en bienes básicos como transformados, se están importando alrededor de 6 millones de toneladas por un valor de US\$4.200 millones en el mismo año, dejando un consolidado

negativo. La soberanía y la seguridad alimentaria están en cuestión, sobretodo en un país en el que perfectamente se puede dar la autosuficiencia y generar importantes excedentes para la exportación. La oferta exportable no se ha diversificado y las propuestas de hacerlo han naufragado en la decepción y la ineficiencia administrativa, mientras en el campo de las importaciones se elude la responsabilidad de seguir comprando cereales, leguminosas, caducifolios y otros que dejaron de producirse internamente, para importarlos en fresco ó procesados.

c) Desindustrialización y pérdida de liderazgo sectorial.

El agotamiento del modelo de industrialización ISI no representó haber culminado de construir el edificio industrial, por el contrario, lo que significó fue ampliar la brecha tecnológica y limitar el desarrollo de la industria más compleja y su extensión hacia los servicios inteligentes, los que son abastecidos por importaciones desde el resto del mundo. Con el modelo ISI, el edificio industrial logró extenderse hacia la diversidad de bienes de consumo básicos, una importante variedad de bienes intermedios y algunos bienes de consumo durable asimilables a bienes de capital con poco valor agregado. Con los avances tecnológicos de la tercera revolución industrial y la expansión del mundo informático y de las comunicaciones, lo poco que se había avanzado en materia de producción eléctrica, electrónica y otros productos de la metalmecánica desapareció por falta de competitividad, de tal manera que la industria se reconcentró en bienes de consumo básicos, sobretodo alimentos y bebidas, diversos bienes intermedios y el ensamble de motos y automóviles, el resto quedó pendiente.

El desarrollo de la industria manufacturera alcanzó su máximo esplendor en la década de los años setenta, luego decayó y se configuró el fenómeno de la desindustrialización, en su doble acepción, cierre de industrias y pérdida de liderazgo y participación en el PIB. La política de liberalización comercial completó la tarea, no obstante, que con ella, también se ampliaron las exportaciones de origen industrial hacia los países de vecindad. La incipiente apertura de los años setenta puso en dificultades a muchas empresas industriales, especialmente a textileras y otras tradicionales de capital nacional, revelando su atraso tecnológico y la poca preparación para competir en el mercado internacional. La reactivación de la protección de los años ochenta no fue suficiente para volverlas competitivas y la liberación comercial de 1991 las dejó en la disyuntiva de declararse en quiebra, modernizarse ó ser absorbidas por un inversionista externo. Como consecuencia, unas desaparecieron con el tiempo, caso Coltejer, otras se modernizaron y compiten exitosamente, caso Leonisa, y las más fueron absorbidas, caso Bavaria, Colpapel, etc., con lo cual, buena parte de la industria se desnacionalizó.

Los efectos más importantes se reflejan en la participación en el PIB y el balance comercial del país. Uno de los efectos de la desindustrialización es el bajo dinamismo en la creación de nuevas empresas y la fuerte mortalidad empresarial, con lo cual no hay proyectos nuevos importantes. La segunda característica de la

desindustrialización es la reducción de su participación en el PIB, desde niveles próximos al 24% a mediados de los años setenta al 16% actual, con ocho puntos menos que fueron asumidos en el sector servicios. El segundo efecto importante es el permanente déficit en su balanza comercial, que no se compensa con las crecientes exportaciones a los mercados de vecindad, las que en el último año se contabilizaron en US\$15.000 millones, concentrados en químicos, alimentos, metalúrgicos, textiles y confecciones, de los cuales la mitad van a Venezuela, Ecuador y Perú, mientras se importaron US\$37.000 millones, de los cuales el 60% corresponden a la siderúrgica – metalmecánica. El mercado interno todavía tiene alta dependencia importadora.

d) Tercerización y dominancia financiera.

Como consecuencia de la sustitución de la producción nacional por importaciones en los sectores agrícola e industrial, la composición del PIB colombiano se ha fortalecido en el sector de servicios, especialmente en los financieros del crédito y las operaciones inmobiliarias. La tercerización de la economía colombiana es creciente y está influenciada por tres tipos de fenómenos: i) la desagrarización y desindustrialización y el consecuente outsourcing de muchas de sus empresas, que incide en la reducción de su aporte al PIB y en la contabilización de algunas de sus actividades como si fueran de servicios, lo que es propio de los llamados “servicios a las empresas”, que incluyen contratación de mano de obra, asesorías y consultorías empresariales y labores de mantenimiento y empaque, entre otras, ii) el creciente papel del Estado, lo que incrementa su participación en el PIB en detrimento de otros sectores, y iii) la consolidación de un capital financiero, de diversas nacionalidades, que desarrolla prácticas de captación de ahorro y colocación de recursos con alto margen de intermediación, trasladando todo tipo de costos a los usuarios y generando poco empleo.

El liderazgo del sector financiero ha sido la principal característica en la composición del PIB colombiano de los últimos años, del 17%, superando el aporte de los sectores llamados a liderar el desarrollo económico, el industrial y el agropecuario. Esa mayor participación es el reflejo de la diversificación de entidades financieras captadoras del ahorro y la expansión de los agentes receptores de los mecanismos de crédito. Entre las entidades captadoras se encuentran los nuevos fondos de cesantías y pensiones, los mismos que hoy tienen reservas acumuladas superiores a los \$70 billones. Entre los agentes receptores del crédito se encuentra el mismo Estado que, luego de la prohibición impartida al banco central, recurre a las entidades financieras y los excedentes financieros de otras entidades para financiar los faltantes de tesorería, influyendo decididamente en la asignación de recursos y la determinación de las tasas de interés. El principal problema reside en que los recursos del ahorro se canalizan más hacia los papeles de renta fija, TES y CDT, se destinan a prestarle al Estado y el crédito de consumo mientras no se satisfacen las necesidades de inversión en infraestructura, modernización de bienes de capital y creación de nuevas empresas.

e) El Estado: más grande, social y clientelista.

Contrario a lo que se podría esperar, después de las reformas de los años noventa y el programa de privatización, el Estado colombiano hoy es más grande, depende más de impuestos y se ha convertido en una estructura de redes sociales, con prácticas populistas y formación de clientelas electorales. El proceso de reestructuración del Estado, aprobado por la Asamblea Constituyente de 1991, tenía tres orientaciones: i) liquidar ó rematar las entidades públicas en quiebra ó afrontando pérdidas cubiertas con presupuesto público, ii) reestructurar y preparar para enajenación futura a todas aquellas empresas públicas que puedan ser transferidas al sector privado para su administración, y iii) seleccionar y fortalecer las empresas públicas en actividades estratégicas para conservarlas en la esfera del Estado. Esas instrucciones cubrían a todo tipo de empresas públicas que generaran recursos propios y excedentes que ingresaran a los gobiernos centrales, en cualquiera de los tres niveles de la Nación, el Nacional, los Departamentales y los Municipales. Incluían empresas de servicios públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y Establecimientos Públicos vendedores de servicios a la comunidad.

Esas directrices tenían un doble propósito: reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficiente. La reducción de tamaño del Estado concuerda con las recomendaciones liberales de dejar la iniciativa económica a los particulares, excluyendo al Estado de las actividades de generación de riqueza y concentrándolo en labores administrativas, la seguridad, infraestructura y brindando servicios a la comunidad. En esa perspectiva, el Estado colombiano liquidó empresas en dificultades financieras, reestructuró y posteriormente vendió otras, quedándose con un pequeño grupo considerado estratégico en los sectores energético y eléctrico, desprendiéndose de bancos, entidades comerciales, inversiones industriales, prestadoras de servicios públicos y de la red hospitalaria y de servicios de salud. Con ese proceso se debería haber reducido el aporte de ingresos y gastos públicos en el PIB, sin embargo, eso no es lo que revelan los indicadores, que señalan el tránsito del 24%, promedio a comienzos de los años noventa, al 32% promedio de los años recientes, es decir, que el Estado, después de reestructuración, aumentó su participación en el PIB en ocho puntos.

Esa mayor participación no es reflejo de mayor efectividad, de hecho, ese incremento es consecuencia de las dificultades del financiamiento, la creciente dependencia de recursos de crédito y el impacto del llamado “servicio de la deuda”. Con la reestructuración se redujeron los recursos propios, los que debían ser reemplazados por impuestos, de manera insuficiente, generando un déficit fiscal de carácter estructural, el cual debe financiarse con recursos extraordinarios y de crédito, llegando al extremo de cubrir gastos recurrentes con ingresos de privatizaciones o de impuestos temporales. Ese déficit se complica y se vuelve permanente dada la rigidez e inflexibilidad de la estructura del gasto público, mayor guerra, control central de la descentralización, pasivos pensionales y otros de las entidades territoriales, inercia presupuestal, ampliación de los sistemas de subsidio y discrecionalidad en la determinación del gasto por parte del jefe del

ejecutivo. Con ese coctel, el gobierno incrementa su raigambre social, alimenta el nivel de agradecimiento y proyecta su reelección, sin embargo, no puede financiar las obras de infraestructura ni desarrollar un plan de contingencia que atenúe los efectos de la recesión.

La mayor participación del Estado en el PIB ha generado tres tipos de problemas: i) un déficit fiscal crónico del gobierno nacional central, el mismo que es neutralizado por los superávits generados en los gobiernos territoriales y lo que queda de entidades descentralizadas, a las cuales se recurre para transferir los excedentes, no obstante, se insiste en seguir adelante con los procesos de privatización, ii) la permanente injerencia del gobierno nacional central en la gestión y ejecución de los gobiernos departamentales y municipales, invadiendo sus competencias y reduciendo sus recursos, sea por aprobación legislativa o por decisión administrativa de intervenirlos, lo que se traduce en menores transferencias intergubernamentales, y iii) la ejecución de programas sociales y la perspectiva de extender el campo de acción del gobierno nacional central hacia las regiones generó un estilo caudillista y de tratamiento selectivo, en el cual se echan por la borda todas las previsiones administrativas y del presupuesto convirtiéndolas en una gestión de micro política con réditos electorales, exenciones para los empresarios y subsidios focalizados.

f) Deuda pública: una dinámica perniciosa.

La prohibición expresa al Banco Central de prestarle al gobierno, aprobada en la Constitución de 1991, y la política de reducción del tamaño del estado mediante la privatización de las empresas generadoras de recursos propios, condujo a un déficit fiscal crónico, de carácter estructural, que debe financiarse con recursos de crédito. Durante estas dos décadas, ese déficit se ha financiado de diferentes maneras, así: i) mediante las transferencias de excedentes de las entidades descentralizadas, a veces con pedido urgente y meta fijada por el GCN, caso del gobierno Uribe con el Banco de la República ó con Ecopetrol, ii) con licitaciones y concesiones en proyectos de nuevos negocios o renovaciones de contratos, casos de la telefonía celular, la televisión privada, el chance y otros juegos de azar, etc, iii) con venta de activos públicos, sean empresas, participación de acciones ó procesos de ampliación de capital y reducción de la participación pública, casos de Ecopetrol, Isa e Isagen, y iv) con recursos de crédito, interno ó externo, mediante la colocación de Títulos de Deuda TES y Bonos. Este último mecanismo es la base de financiamiento de, al menos, el 80% del déficit acumulado.

En el último reporte emitido por el Banco de la República, a marzo del 2009, la deuda pública asciende a \$2035 billones, de los cuales \$184 billones le corresponden al GCN, \$128 billones es de deuda interna y \$165 billones es deuda contraída con particulares. La deuda total equivale al 42% del PIB, en contraste con el equivalente al 22% reportado en el año 1995, cuando la deuda total era de \$22 billones, es decir, que tanto en valor absoluto como relativo, la deuda pública creció por encima del crecimiento promedio de la economía colombiana, como consecuencia de la mayor dinámica de gasto de los distintos gobiernos. El actual,

en siete años, no marcó diferencia con los anteriores en materia de racionalidad del gasto y organización de las finanzas públicas, por el contrario, es responsable de un incremento de \$74 billones en la deuda total y del mayor uso de los recursos internos, en detrimento de la inversión privada de origen nacional, mercado donde obtuvo \$60 billones.

El incremento de la deuda pública y la continuación del déficit fiscal han generado, al menos, cuatro tipos de problemas:

- i) La creciente intervención gubernamental en el mercado de crédito y la determinación de las tasas de interés, en abierta competencia con las necesidades de inversión de los particulares, reduciendo el monto de recursos y dificultando su acceso, al mismo tiempo que mantiene tasas de interés altas,
 - ii) El endeudamiento público dejó de ser un instrumento de inversión para convertirse en un instrumento de corrección de dificultades de tesorería, de tal manera que cambiaron tanto la modalidad de obtención de recursos como el tipo de acreedores, artes organismos multilaterales financiando obras de infraestructura y proyectos de desarrollo, ahora entidades financieras y particulares adquiriendo títulos de deuda sin conexión con proyectos específicos,
 - iii) El afán de buscar recursos implica que la tesorería nacional presione a todas las instituciones públicas a colocar sus excedentes de caja en títulos de deuda dejando de cumplir sus objetivos funcionales, lo que representa haber distraído recursos por valor de \$38 billones, equivalentes al 27% del presupuesto público del último año, y
 - iv) El incremento de la deuda es consecuencia de haber generado un círculo pernicioso en el que los intereses causados se pagan con crédito nuevo, lo mismo que explica la mayor participación del Estado en el PIB, dado que esos intereses representan el 12% de la estructura del gasto público ó el 4% del PIB, es decir, la mitad del incremento en su participación. A ello hay que agregar la amortización de los créditos, es decir que, anualmente, hay que destinar alrededor del 9% a 10% del PIB en servicio de la deuda, amortización más intereses.
- g) Los regímenes contributivos se estancaron.

Como consecuencia del modelo anterior, se distorsionó la organización de la seguridad social y la construcción del mercado laboral. La seguridad social, entendida como la garantía de acceso y buen servicio en salud, riesgos profesionales y pensiones, fue diseñada, en la Ley 100/93, como un sistema contributivo ligado a la organización del mercado laboral. En el caso de la salud y bajo la premisa de búsqueda de la cobertura universal se crearon dos regímenes, el contributivo, financiado con contribuciones parafiscales ó impuestos de

destinación específica, y el subsidiado, financiado con impuestos de carácter general, con el propósito de que en el contributivo ingrese todo aquel que tenga capacidad de pago, mientras al subsidiado llega el que no lo pueda pagar, es decir, al primero llegan los no pobres y al segundo, los pobres. Los sistemas de riesgos profesionales y de pensiones están diseñados exclusivamente para las personas que trabajan y que, por lo tanto, incurren en riesgos de accidentes ó enfermedades crónicas derivadas de su trabajo y, además, puedan ahorrar para su vejez.

Para construir los regímenes contributivos, desde su inicio a mediados del siglo XX, se establecieron los responsables de la contribución y la formula de reparto de la misma, a partir de la relación laboral. Los regímenes contributivos se construyen con impuestos de destinación específica ó parafiscales destinados a cubrir los servicios de quienes los pagan, creando grupos cerrados entre quienes contribuyen y sus beneficiarios, esta es la base de las EPS aprobadas en la Ley 100/93, así como de los diferentes Fondos de Pensiones y ARS. La regla de reparto es una especie de pacto social que permite construir el sistema con contribuciones compartidas, inicialmente entre tres actores: trabajadores, empresarios y Estado, después desapareció este último y el reparto de la cotización en salud quedó en 1/3 pagado por el trabajador y 2/3 por el empleador. Este pacto se ha deteriorado por efectos de la evasión y la elusión al sistema de recaudo, generado por la precarización e informalidad en los contratos de trabajo.

Actualmente, en el país trabajan alrededor de 18 millones de personas, sin embargo, a los regímenes contributivos en salud y pensiones, solamente aporta la tercera parte, mientras el resto se encuentra dependiendo de subsidios o sin acceso a la seguridad social ni a recursos en la vejez. En el caso de la salud contributiva, hay 18 millones de afiliados efectivos, de los cuales 8.5 millones cotizan y los demás son sus beneficiarios, entre los cotizantes hay 1.2 millones de pensionados que ya no forman parte del mercado de trabajo, 800 mil trabajadores independientes o por cuenta propia y 6.7 millones de trabajadores dependientes, incluyendo empleadores presentados en nóminas ante las EPS. En el caso de las pensiones, los cotizantes efectivos oscilan alrededor de las seis millones de personas, cifra que revela el grado de formalidad del empleo nacional y con fuerte coincidencia con lo reportado por las Cajas de Compensación Familiar CCF en términos de aportes recibidos por las empresas afiliadas, según sus nóminas.

Cuál es el problema?. Hay cuatro tipos de problemas: a) el pacto social está en proceso de ruptura y hay que recomponerlo, b) el Estado terminó financiando y brindando servicios a mayor proporción de colombianos, c) el acceso a la salud es discriminatorio y no universal, y d) cada vez hay menos posibilidades de acceder a una pensión, dejando a mayor población llegar a la tercera edad dependiendo de subsidios o de la caridad. Desde el año 1994, los procesos de evasión y elusión de la seguridad social se ampliaron y actualmente tenemos: i) de 6 a 6.5 millones, incluyendo patronos, cotizando en el régimen contributivo, ii) alrededor de 3 millones de trabajadores dependientes que no están afiliados a las CCF ni se cotiza sobre ellos en salud y pensiones, es decir, sobre los cuales hay evasión al

sistema, y iii) alrededor de otros 3 millones de personas que tienen relación de dependencia laboral, pero son asimilados a trabajadores independientes, son todos aquellos que tienen una orden de prestación de servicios ó se encuentran afiliados a una cooperativa de trabajo asociado, con los cuales los empleadores eluden el sistema y el pacto social de la cotización compartida desapareció.

Cuál es la magnitud de los cuatro problemas?. La ruptura del pacto social se refleja en los seis millones de personas que trabajan y sobre las cuales se evade o se elude su incorporación a los regímenes contributivos y a las CCF; si esas personas estuvieran afiliadas, la cobertura del sistema sería de 12.5 millones de colombianos cotizando como trabajadores y empleadores 1.2 millones pensionados y unos 13.5 millones de beneficiarios, para un total de 27 millones afiliados al régimen contributivo de salud, aproximadamente 9 millones más que los que hay ahora, lo que representa recibir, al menos, el 50% adicional en dinero. La atención en salud financiada en el régimen subsidiado corresponde, en teoría, a la población no cubierta en el contributivo, por lo tanto, debería ser para 18 millones de personas, equivalentes a la población total menos la potencialmente afiliada a las EPS; hoy hay 22 millones afiliadas al subsidiado y 5 millones descubiertas ó no afiliadas a ningún sistema, cuando podría, perfectamente, haber cobertura universal. Con evasión y elusión, la salud es discriminatoria, con el pacto social debería ser universal y con POS único. Con pacto social y estabilidad laboral hay más posibilidades de llegar a viejo y pensionarse, sin ellos, se podrá llegar a viejo, pero... habrá que esperar que alguien le de la mano.

h) La colombiana sigue siendo una economía relativamente cerrada.

El principal resultado de la liberalización comercial es la ampliación del mercado externo, el cual se dio siguiendo los patrones del comercio mundial, pero a menor ritmo de quienes optaron decididamente por la estrategia exportadora, por lo tanto, no generó las sinergias esperadas ni modificó la participación nacional en la economía mundial. Técnicamente hablando, Colombia, antes y después de la apertura comercial, es un país con una economía relativamente cerrada, es decir, con poca propensión a exportar ó importar, en promedio, entre el 16% y 18% del PIB, sin embargo, esa es una proporción superior a la de Estados Unidos, Japón ó Brasil. Desde las reformas de comienzos de los años noventa, el comercio externo colombiano se incrementó y se diversificó, en el primer aspecto, se pasó de US\$10.000 millones a los US\$37.000 millones exportados el año anterior, no obstante, sigue siendo el 0.2% del comercio mundial de bienes, mientras nuestra participación en servicios es aún más precaria. La oferta exportable se diversificó y ahora hay mayor presencia de bienes industriales, llegando al 45% de todas las exportaciones, pero concentradas en el mercado andino.

La política de apertura comercial es más activa en el campo de las importaciones, dado que se eliminaron trámites administrativos y se redujeron aranceles estimulando el mayor ingreso de bienes y servicios importados. Los mayores avances se manifiestan en doble sentido, con mayor presencia de las importaciones en el mercado nacional y en el tránsito del superávit comercial al

déficit de los últimos años, salvo en períodos recesivos. La evolución de las importaciones es mucho más marcada que la de las exportaciones, pasando de los US\$7.000 millones, antes de la apertura, a los US\$40.000 del año anterior, no obstante, ello solo ha servido para mejorar dos centésimas nuestra participación en el mundo, del 0.19% al 0.21%, es decir, importamos más pero... no somos mucho más en el mundo. Internamente, en cambio, ese ajuste ha generado un cambio estructural permanente en la economía colombiana, desde entonces, mantenemos déficit comercial y preferimos los productos de la industria mundial a los producidos internamente. Obviamente, como todo déficit, este debe ser financiado y, en el caso colombiano, lo hacen las remesas, las expectativas de inversión externa ó el crédito externo, tema que no tocaremos aquí.

Cuadro 1. Colombia 2007: mercados interno y externo.

Sector	Tasa Consumo (TCA)	Tasa Exportadora (TX)	Tasa Importadora (TPM)
Agropecuario	87.5	22.2	11.2
Minero	24.1	79.4	14.3
Industrial	144.9	43.8	61.2
Bienes Transables	104.5	45.4	47.8
Comercio y hoteles	99.5	6.4	5.9
Transporte y comunicaciones	110.4	9.6	18.1
Servicios Financieros	105.0	0.8	5.5
Ss Empresariales	102.6	1.6	4.1
Todos servicios	102.4	3.3	5.6
Bienes y servicios	102.6	15.7	17.8

TCA = Consumo Aparente/Producción, TX = Exportaciones/Producción, TPM = Importaciones/Consumo Aparente. CA = Producción + Importaciones – Exportaciones.

Fuente: Dane, cuentas nacionales, Banco República, balanza de pagos, cálculos autor.

Qué tan abierta es la economía colombiana y qué tan importante es su mercado interno?. Son dos interrogantes que se responden simultáneamente, al tiempo que se revela la verdadera especificidad del mercado externo. No todo lo que se produce en un país se puede vender en los mercados internacionales, allí hay que diferenciar entre bienes y servicios, asumiendo que todos los bienes son transables, mientras la mayor parte de los servicios se destinan a abastecer los mercados internos. Así se desprende de los reportes de la Organización Mundial del Comercio OMC, la que, para el año 2007, estimó en US\$17.2 trillones el comercio internacional, equivalentes al 31% del PIB mundial, y distribuidos en 81% bienes y 19% servicios. Dado que el PIB mundial y el de cada país se distribuye, simultáneamente, entre la producción de bienes y servicios, en una proporción aproximada del 45% y el 55%, el mercado externo, entonces, abastece el 56% de la demanda global de bienes y el 10% de la de servicios. Eso quiere decir, por complemento, que el mercado interno de cada país, en promedio,

actualmente, se autoabastece con el 44% de la producción nacional de bienes y el 90% de los servicios.

No todos los países conservan el promedio mundial. Si se toma ese promedio como referencia, los países abiertos son todos aquellos que tienen un comercio externo superior al 31% de su PIB, al 56% en bienes y al 10% en servicios. Las economías relativamente cerradas son las que mantienen proporciones inferiores a ese promedio, por lo tanto, entre más bajo sea este indicador, más cerradas son y el mercado interno es su principal objetivo. El cuadro 1 muestra las proporciones colombianas en el año 2007, último año para el que están consolidadas las cifras de las cuentas nacionales y la balanza de pagos, además de que fue el año de mejor desempeño de la economía colombiana. Con cifras record de exportaciones e importaciones, el promedio del comercio externo colombiano es del 16.7% del PIB, mientras el de bienes transables es 46.6% y el de servicios solamente de 4.5%, es decir, tenemos una economía muy cerrada en servicios y relativamente próxima del promedio mundial a bienes, 9.4 puntos por debajo. Por consecuencia, el mercado interno ha sido y sigue siendo el principal objetivo de la producción nacional, el problema, entonces, es saber que producir para abastecerlo.

En el mismo cuadro se revela el tamaño del mercado interno, reflejado como la proporción en que el consumo (CA) supera a la producción. Cuando este indicador es menor de 100, la producción nacional autoabastece el consumo y queda un excedente para exportar, por el contrario, cuando es superior a 100, todo lo que se encuentre por encima hay que importarlo. De acuerdo a esto, los sectores transables, agropecuario, minero y manufacturero, que representan el 30.7% del PIB colombiano, autoabastecen el mercado interno y deben importar un 4.5% adicional, sin embargo, los tres sectores no se comportan homogéneamente. En el caso del sector agropecuario, que aportó el 127% de las exportaciones colombianas, el consumo interno solamente representó el 87.5% de la producción, quedando excedentes para exportar, los que podrían ser mayores y mejorar la calidad de vida de los colombianos si se explotara mejor y más equitativamente el campo. En el caso del sector minero, que aportó el 42% de las exportaciones y el 6.5% del PIB, el consumo interno representó el 24% de lo producido, el resto se exportó y debería servir de base, mientras existan recursos, para la construcción de infraestructura y la reducción de la pobreza.

El sector manufacturero ilustra la desindustrialización de las dos últimas décadas y revela las falencias de la producción nacional para satisfacer el mercado interno, en este sector, que aportó el 16% al PIB y el 45% a las exportaciones, el consumo interno es equivalente al 145% de la producción, por lo tanto debe importarse el exceso. Este sector es el más abierto de la economía colombiana, con una tasa exportadora del 43.8% e importadora del 61.2%, con déficit comercial y fuerte dependencia en las importaciones de bienes de consumo durable, maquinaria y equipo, etc., que forman parte del conjunto siderúrgico – metalmecánico, el mismo que representa el 55.2% de las compras externas del país. La política de liberalización comercial destruyó lo poco que se había alcanzado a construir en

esta área, la que hoy se revela como la más dinámica del comercio mundial y el soporte económico de los países que optaron por la estrategia exportadora. El mercado interno existe, lo que no hay es capacidad de producción local para abastecerlo, por lo tanto, tampoco hay capacidad para ampliar la diversificación de las exportaciones en las áreas de mayor desarrollo mundial: maquinaria y equipo, equipo de transporte, electrónica en su variedad de usos y de servicios inteligentes. Algo similar sucede con los servicios que más se transan en el mundo: las comunicaciones, el transporte, el turismo y los servicios empresariales.

i) Los mercados externos se especializaron.

El segundo gran cambio generado por el proceso de apertura comercial fue la diversificación de las exportaciones y la consolidación del mercado andino. El síndrome de la mono exportación, con base en el café, desapareció y se transformó en una oferta exportable diversificada y especializada en nichos de mercado: productos tradicionales y commodities hacia Estados Unidos, mientras los industriales van a los países andinos. La oferta tradicional está integrada por productos agropecuarios y mineros vendidos en bruto ó sin mayor transformación con destino a países desarrollados, así salen petróleo, carbón, ferroníquel, café, flores y banano con destino a Estados Unidos y Europa. En esos productos está la mitad de las exportaciones, todavía un alto grado de concentración en pocos productos, mientras sus precios oscilan frecuentemente generando coyunturas de “boom” ó de deterioro de los términos de intercambio. Particularmente, en los últimos años, el país se favoreció de los buenos precios internacionales en petróleo, carbón y café, lo que convirtió a los dos primeros en los productos estrella del país contribuyendo al excepcional desempeño económico de los años 2006 y 2007.

La diversificación se extendió hacia los productos de origen industrial, productos dispersos que incluyen sustancias químicas, alimentos con algún grado de preparación, metalúrgicos, textiles, confecciones y hasta automóviles que, en conjunto, representan ya entre el 40% y el 45% de las exportaciones colombianas, proporción que depende del precio del petróleo, cuando este precio es alto la proporción de ventas industriales se reduce y cuando el precio del petróleo baja esa proporción aumenta. En estos productos hay mayor valor agregado y decisiones comerciales de las grandes firmas, corresponde a lo que se construyó de edificio industrial en bienes de consumo, durable y no durable, que se destina a satisfacer necesidades de los países de vecindad, Venezuela, Ecuador y Perú. Este es, probablemente, el cambio más importante de los últimos tiempos, la consolidación del ansiado mercado interno ampliado, entendido como la extensión natural del comercio hacia la vecindad, con ó sin CAN, convirtiéndose en el primer destino industrial y en la fórmula alternativa al comercio con las grandes regiones.

Actualmente, Estados Unidos, en commodities y muy pocos productos industriales es el primer destino comercial con el 35% de las exportaciones, mientras Venezuela, con mayoría de productos industriales, es el segundo gran destino, con el 17% de las exportaciones, es decir, la mitad del comercio con USA. La

diferencia entre los dos destinos es sustancial, con USA se comercia petróleo y café, más otros primarios sin mayor valor agregado y hay que competir con China en los manufacturados, de tal manera que estos representan menos del 15% de lo que les vendemos, mientras ellos son el gran proveedor industrial en todas las áreas, es decir, con ese país se mantiene la tradicional especialización comercial de país en desarrollo, le vendemos productos primarios con bajo valor agregado y le compramos bienes de la industria más compleja. Con Venezuela, la relación es diferente, somos economías complementarias y nuestro intercambio no es de commodities, el 90% del comercio cruzado es de bienes industriales y es la alternativa para seguir construyendo el edificio industrial. Similar reflexión hay que tener con Ecuador y Perú, países con el que se está ampliando el intercambio y la base del mismo es la producción industrial.

j) Crecimiento concentrador y sin empleo.

Cómo competir internacionalmente es la inquietud que más preocupa a la dirigencia empresarial y para la cual ha realizado toda su labor de lobby y gestión ante los organismos del Estado. La máxima ambición empresarial es la de que se le reduzcan los costos y competir con una mano de obra muy barata, pero capaz de producir los commodities y los bienes industriales que exportamos, que no son los más complejos. El lobby empresarial se ha dirigido a trabajar en tres direcciones: a) reducción de costos de mano de obra, b) disminución de impuestos, y c) facilidad de comercio. En todos los tres ha tenido éxito, en algunas ocasiones con respaldo legal, mediante leyes y decretos, y en otras mediante la inacción oficial, lo que facilita la evasión y la elusión en diferentes campos. Con el último gobierno ha tenido un aliado de mutuo beneficio, sobre todo con la diáspora empresarial, en el sentido de que se legisla para su beneficio y ellos contribuyen a crear el ambiente del líder irremplazable.

En reducción de costos laborales se ha actuado en las dos esferas. Las dos reformas laborales aprobadas, la Ley 50/90 y la Ley 789/02, estuvieron orientadas hacia ese objetivo, eliminaron la retroactividad de las cesantías, redujeron los costos de despido y simplificaron su trámite, fortalecieron la contratación temporal y flexibilizaron los mecanismos de entrada y salida del mercado, extendieron el horario sin derecho a horas extras y recibieron subsidios para la creación de empleo adicional. Todo ello lo recibieron con agrado, pero... quieren más, quieren todo aquello que ha sufrido tropiezos en los trámites gubernamental y legislativo: eliminar los parafiscales, el salario mínimo y la cotización compartida para la seguridad social. Como no lo han logrado, piden exenciones de impuestos y actúan libremente en la evasión y elusión de las contribuciones.

Esto último es claro, sobre 3 millones de personas asalariadas y dependientes hay evasión en las CCF y la seguridad social, mientras hay elusión sobre otras 3 millones de personas adicionales que figuran contratadas mediante órdenes de prestación de servicios, contratos sindicales ó con cooperativas de trabajo asociado, en las que figuran como asociados. La evasión en seguridad social probablemente la realicen las micros y pequeñas empresas, la elusión la hacen las

medianas y grandes que tienen capacidad de inventarse su propia cooperativa, como se demostró en el caso de las ingenios azucareros y en las más de 7.000 cooperativas creadas en este período presidencial. El objetivo es preciso, quitarse por derechas, entre 31 y 38 puntos de la nómina, los correspondientes a parafiscales (9), aporte empresarial a la seguridad social en salud (8.5) y en pensiones (12.5), así como el aseguramiento en riesgos profesionales (entre 1 y 8 puntos). Las nuevas figuras también permiten contratar por debajo del mínimo, lo que se ha convertido en argumento para su eliminación.

Disminuir impuestos y crear condiciones para desarrollar la producción y el comercio son del tipo de decisiones que el ejecutivo puede tomar con mayor libertad y lo ha hecho. A nombre de la confianza inversionista, el actual gobierno abrió troneras en el estatuto tributario, otorgó exenciones y se comprometió con un programa de contratos de estabilidad por un período de 20 años. Las exenciones tributarias habían sido manejadas por todos los gobiernos, sin excepción, y siempre se había discutido acerca de la justicia de la medida y el costo fiscal, en un ejercicio de costo beneficio para evaluar sus resultados. Por lo general, el resultado era decepcionante, siendo mayores los costos que el beneficio generado, es decir, que se asimilaban como un menor costo de operación pero no se compensaban con mayor producción y/o empleo.

En esta ocasión, el resultado tampoco es diferente, en el último año se dejaron de recaudar \$6 billones en impuestos y no se generaron empleos adicionales, entre otras cosas porque, al menos, dos de esas exenciones son anti-empleo, la deducción del 40% en equipo nuevo y la reducción al 15% en las zonas francas, ambas constituyen un ejercicio de sustitución de mano de obra por máquinas, por lo tanto, mayores utilidades. En conclusión, el modelo económico se ha venido ajustando hacia la mayor tecnificación, menor demanda de empleo y mayores excedentes, contribuyendo a la concentración de la riqueza. Ello explica que los grupos económicos sigan creciendo, sus empresas tengan utilidades importantes, promuevan la inestabilidad laboral y la informalidad en la contratación, aboguen por más y mejores negocios sin creación de empleo, de tal manera que tenemos el desempleo más alto de América Latina, las empresas con peor salud económica y el deshonroso primer puesto en deterioro de la equidad, por encima de Brasil, como lo acaba de certificar la Cepal.

4. La coyuntura recesiva y la agudización de las dificultades.

Los eventos de la coyuntura reciente, entendida como los sucesos económicos del último año y sus perspectivas para los próximos meses, no alteran los efectos de los cambios estructurales, a lo sumo, reiteran las bondades de algunas políticas y agudizan las dificultades. La coyuntura está enmarcada por la recesión mundial y sus alternativas de recuperación, así como por los desatinos de la política internacional, tanto respecto a Estados Unidos como a los países de vecindad. La recesión mundial afectó a la economía colombiana de la misma manera que el boom del comercio, de los años anteriores, contribuyó al excepcional desempeño, es decir, que la coyuntura internacional sirve tanto para crecer extraordinariamente

como para desacelerar el ritmo de crecimiento hasta tocar la senda de la recesión local, no estamos blindados ni para lo uno ni para lo otro. Somos una economía relativamente cerrada pero dependiente de lo que pase afuera, con dinámica exportadora la demanda interna se estimula, mientras la caída del comercio externo resiente la producción y contrae el consumo nacional, por eso crecimos al 7.5% y también caímos en la recesión, a pesar de que el gobierno no lo acepte.

El proceso de globalización generó sinergias, incluso para países con economías relativamente cerradas, de tal manera que las coyunturas de auge de la demanda externa estimula el crecimiento económico de los países, así sucedió en Colombia, entre los años 2003 y 2007, cuando nos beneficiamos de un “boom” internacional equivalente a cinco bonanzas simultáneas, la del petróleo, el carbón, el café, Venezuela y las remesas. Cuando algunos de esos globos se desinflaron, la economía nacional también se contrajo. El buen desempeño lo originaron los altos precios de los tres commodities mencionados, el extraordinario incremento de la demanda venezolana, gracias al precio del petróleo y a su limitado aparato industrial, y el inusitado flujo de remesas, enviadas por los colombianos expulsados por la falta de oportunidades en el país. La recesión mundial provocó una caída en los precios de los commodities e incrementó el desempleo, lo que, inmediatamente, contrajo el valor de las exportaciones y los giros por remesas, con su respectivo impacto en el consumo interno.

Porqué no nos ha ido tan mal como al resto del mundo?. Porque no todos los factores externos se desinflaron y porque la crisis hipotecaria no se extendió a Colombia. Dos de los factores externos se han mantenido relativamente inalterados, el café y Venezuela. En el caso del café, se sigue viviendo una bonanza agrídulce, buenos precios internacionales con baja cosecha, de tal manera que se han mantenido ingresos y se espera que la situación mejore con una cosecha más abundante. Con Venezuela se han mantenido las exportaciones modificando la estructura, desaparecieron las compras de vehículos y aumentaron las de alimentos, confecciones y químicos, de tal manera que se siguen contabilizando los US\$6.000 millones del año anterior. La crisis del “subprime” no tocó a Colombia y el sector financiero no se contagió, sin embargo, esto es una especie de “falso positivo” porque la realidad es que no tenemos crédito hipotecario y nunca se superó la pérdida del UPAC, la misma que generó la recesión de 1998 – 1999. También hay que resaltar que en el imaginario nacional pesa la profundidad de la crisis anterior, de tal manera que la actual recesión no es comparable, sin embargo, crecer al 0% significa tener el cuarto año de peor desempeño de los últimos 80 años, por encima de 1999 (-4.2%), 1931 (-1.6%) y 1930 (-0.8%).

El deterioro de las relaciones internacionales puede tener serias implicaciones económicas. La apuesta unipolar del actual gobierno es contraproducente con las expectativas de integración regional y construcción de un mercado interno ampliado a los países de vecindad. La expectativa de firmar un TLC con Estados Unidos es una opción, que no puede ser la determinante, en la cual se tienden a poner todos los huevos en la misma canasta, al estilo de México que depende en

un 90% del mercado de Estados Unidos, por eso no mira al sur. Algo así desea este gobierno y por eso no mira con cabeza fría las relaciones de vecindad, por razones políticas y de seguridad tiende a ser el socio fiel de la gran manzana e hipoteca la Nación para ponerse a su servicio, sin embargo, aún está lejos el TLC y cuando se firme no está claro que sea el mejor mercado para los productos industriales. La coyuntura está caldeada y el futuro de muchos industriales depende de ella, Venezuela es el primer mercado de estos productos, mientras Estados Unidos es el segundo y Ecuador el tercero. Qué se está sacrificando con la falta de diplomacia?.

La actual coyuntura recesiva, dos trimestres continuos con tasa negativa de crecimiento, ha revelado la bondad de la política de desinflación y acentuado las dificultades fiscales y sociales. Al igual que en la recesión de 1998-1999, el índice de precios al consumidor aterrizó y se tiene una inflación baja y próxima a la meta de largo plazo. Solamente en el año 1999, el índice de inflación se redujo el 44%, como efecto de la contracción económica y la acumulación de inventarios, mientras que con la actual recesión está pasando algo similar y, probablemente, se baje del 7.67% al 4%, es decir en un 48%, quedando a un punto del objetivo de largo plazo. Esa situación es buena porque libera al Banco de la República de las presiones por conseguir la inflación objetivo y le brinda más libertad para pensar en otros objetivos, como el crecimiento y el empleo, con el fin de contribuir a resolver la deuda social contraída reduciendo el costo de sacrificio de los trabajadores colombianos. En estas condiciones, la política monetaria puede ser más proclive al crecimiento e inyectar liquidez, obviamente, cuidando que no haya un rebrote de la inflación.

El proceso recesivo acentuó las dificultades evidenciadas en los cambios estructurales, entre las cuales conviene destacar: i) se incrementó el desempleo y el rebusque, ambas como consecuencia directa de la menor dinámica productiva y agudizando el sacrificio macroeconómico, el cual es hora de comenzar a corregir, b) la menor actividad económica generó menor recaudo tributario ampliando el déficit fiscal, el cual no se puede corregir con traslados de excedentes de las empresas públicas, casos Ecopetrol y Banco de la República, porque ellas mismas están afectadas por la recesión, mientras las demás fueron privatizadas y ya no pueden aportar, c) por efecto de la mayor dinámica del gasto, incluido el servicio de la deuda, el gobierno no tiene recursos para desarrollar un adecuado plan de contingencia frente a la reducción económica de los particulares, dejando de cumplir la labor que le corresponde en esta fase del ciclo económico, d) ante los menores recursos, el gobierno recurre a los diferentes instrumentos de crédito y agudiza la dependencia de la deuda pública, y e) la prioridad de la guerra y la falta de diplomacia comienza a generar serios daños en el intercambio económico regional, en el cual se están dando restricciones de demanda en Venezuela y Ecuador, agudizando las dificultades del sector industrial.

5. La construcción de una propuesta de cambio.

Dados los cambios estructurales presentados y las expectativas de recuperación de la actual recesión, la que puede llevar tres a cuatro años adicionales, antes de superar la tasa de crecimiento de largo plazo, el 4.6%, la orientación de la política pública debe conducir a corregir la cuota de sacrificio macroeconómico, recuperar el papel del Estado como promotor del crecimiento y establecer reglas claras para su financiamiento, reconstruir el campo y resolver los problemas generados por el desplazamiento, avanzar en la construcción del edificio industrial y satisfacer mayor proporción de la demanda interna, consolidar el acuerdo regional con los países de vecindad y fortalecer el mercado interno ampliado, trabajar en la construcción de un régimen de estabilidad jurídica sin exenciones tributarias y con un pacto social para el financiamiento de la protección social, generar empleo y acabar con la evasión y elusión de la seguridad social, y fortalecer la democracia en un régimen descentralizado. Algunas de las acciones son:

- El Banco de la República debe contribuir a corregir el sacrificio macroeconómico nacional expresado en el elevado desempleo y contribuir a generar sinergias favorables al crecimiento y el empleo. Con una tasa de inflación próxima a la meta de largo plazo, el debate es el cómo facilitar el crecimiento permitiendo unos puntos de inflación más altos y evitando un rebrote inflacionario, nadie quiere volver a una inflación de dos dígitos, pero todos queremos un crecimiento sostenido e incluyente.
- Hay necesidad de redefinir el papel del Estado, especialmente para épocas de crisis, como promotor del crecimiento. Bajo el axioma de que “no todo lo público es ineficiente ni todo lo privado es eficiente”, se debe retornar a un Estado que desarrolle actividades productivas estratégicas que sirvan de plataforma para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza. La construcción de infraestructura, el desarrollo minero energético, petroquímica y carboquímica, generación y distribución de energía, así como provisión de servicios públicos esenciales, son áreas en las que el Estado puede intervenir con una adecuada regulación.
- Las fuentes de financiamiento del Estado deben ser claras, impuestos progresivos, recursos propios y endeudamiento, este último para invertir en infraestructura y nueva capacidad industrial. Actualmente el régimen tributario es poco progresivo, anti técnico y lleno de filtraciones generadas por exenciones. Una reforma tributaria integral está pendiente desde hace dos décadas, en la cual el impuesto de renta recupere su protagonismo y lo haga de manera progresiva, mientras el IVA recupera su tarifa única. Los recursos propios, derivados de su intervención en la actividad productiva estratégica, no son despreciables y sus excedentes se usan para financiar obras de desarrollo. Con una adecuada financiación, el crédito no se usa para cubrir gastos recurrentes ni para financiar el déficit crónico, por lo tanto, este instrumento recupera su papel como financiador de proyectos de desarrollo y obras.

- La capacidad productiva del campo colombiano está subutilizada, sea por la mala distribución de la propiedad de la tierra, por no usarla en lo que es apta para la producción ó por el desplazamiento, desalojo y despojo que deja la guerra. Reconstruir el campo implica trabajar en la dirección adecuada para resolver esos tres problemas: a) facilitar el retorno de los desplazados, devolviéndoles la tierra y ayudándoles con activos productivos para que la puedan explotar adecuadamente, b) recuperar la tierra optima para la agricultura y ponerla a trabajar en los cultivos para los que técnicamente es apta, eso implica devolver 10 millones de hectáreas de uso ganadero a la agricultura y densificar los hatos ganaderos, y c) la perspectiva de una reforma agraria no debe olvidarse, ella es necesaria para reconstruir el país después de la guerra.
- Después del agotamiento de la ISI, el edificio industrial colombiano se reconcentró en la producción de bienes de consumo no durables, sobretodo alimentos, bebidas y confecciones, así como algunos intermedios, químicos y textiles, con muy pocos bienes durables ó de capital. La gran frustración fue la de haber abandonado lo poco que se había podido construir en las ramas siderúrgica y metalmeccánica, y no haber avanzado en materia de nuevos materiales, productos eléctricos y electrónicos, motores y otras partes del automóvil, máquinas y herramientas, etc. El conjunto de esos productos constituye hoy la mayor demanda interna abastecida con importaciones, al mismo tiempo que es la base comercial de países con estrategias exportadoras.
- La estrategia de avanzar en la construcción del edificio industrial tiene doble sentido: a) abastecer mayor proporción del mercado interno, actualmente hay que importar el 45% del consumo aparente nacional, proporción que se extiende al 61% de tasa importadora, después de descontar las exportaciones sectoriales, por lo tanto, se trata de una importante área de consumo, y b) consolidar los mercados de integración regional, la CAN, los antiguos países andinos, centro América, Chile y el Mercosur, países con economías complementarias en los cuales los principales rubros de intercambio son los bienes industriales y uno que otro bien primario de ventaja local. Para el caso colombiano, lo importante es fortalecer los nexos comerciales naturales con los países de vecindad, Venezuela y Ecuador, principales socios comerciales industriales, para lo cual hay necesidad de diseñar una estrategia diplomática y comercial para el período post Uribe.
- El país necesita una estrategia de estabilidad jurídica de carácter general e incluyente. La verdadera estabilidad jurídica es la garantía de que las normas no se modifican a favor de intereses particulares ni se consiente la evasión ó la elusión en las normas tributarias generales o de parafiscales. Una reforma tributaria integral y progresiva es necesaria, en la cual no se permitan filtraciones ni se generen regímenes especiales, por lo tanto, se configure en la regla de juego para todos los actores económicos, sin

excepción. Lo mismo sucede con los impuestos de destinación específica, caso de los parafiscales que financian los regímenes contributivos en salud y pensiones, como los destinados al ICBF, Sena y las CCF, detrás de los cuales hay un pacto social afirmado por casi medio siglo. El debate hoy es acerca de la confianza en ese pacto social y los mecanismos mediante los cuales se está desmontando, sin ninguna estabilidad jurídica.

- Generar empleo debe ser el propósito nacional y hacerlo bajo los parámetros del empleo decente, es decir, estable y con el cubrimiento de los sistemas de protección social. Ese propósito forma parte del pacto social de las contribuciones compartidas en la seguridad social, el cual debe reiterarse ó ponerse en discusión, en caso de ser necesario su reforma para modificar las proporciones, y eliminar todas las causales de evasión y elusión, con lo cual seis millones de trabajadores dependientes actuales ingresarían a los regímenes contributivos y a las CCF, con los respectivos beneficios en subsidio familiar. Bajo esa condición, es importante iniciar un debate acerca de la posibilidad de diseñar un sistema único de subsidio familiar, que sustituya y unifique los actuales sistemas de las CCF y de familias en Acción.
- Finalmente, un Estado re direccionado hacia estrategias productivas y en cumplimiento de sus misiones naturales, administrativas, de seguridad, servicios sociales, salud y educación, debe tener como propósito fortalecer la democracia descentralizada, de tal manera que se respeten las competencias de los gobernantes y se garanticen los recursos con los que pueden actuar. Esta estrategia es absolutamente imprescindible con el objeto de evitar experiencias mesiánicas y fortalecer los contrapesos institucionales, así como la capacidad administrativa de otros gobernantes, los mismos que van a ejecutar recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales y las regalías.