

La economía colombiana*

Kohn Sheahan
Williams College

Sería difícil concluir cuál es el aspecto más destacado de la economía colombiana: los cambios continuos de sus capacidades y de su estructura, o por el contrario la persistencia de ciertas características básicas. El progreso en términos de producto per cápita, y también en términos de la capacidad de mantener el equilibrio macroeconómico y de cambiar la estructura de producción, ha sido claramente superior a los logros de la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, a pesar de las muchas realizaciones positivas, la distribución de ingresos sigue siendo una de las más desiguales del mundo, y la pobreza distintamente por encima de las proporciones en otros países a parecidos niveles de ingresos.

Ambos aspectos de la economía, el progreso del producto y la persistencia de la desigualdad extrema, están estrechamente ligados al sorprendente grado de estabilidad política. Después del establecimiento del Frente Nacional en 1958 Colombia ha tenido la característica, verdaderamente excepcional, de evitar las dos trampas comunes al resto de América Latina: por un lado, el país no ha sufrido ni un solo ejemplo del populismo del tipo que ha destruido el equilibrio económico en tantos otros países; por otro lado, no ha sufrido tampoco la represión económica, respaldada por extremos de represión política, del Cono Sur. ¿Cómo interpretar esta rara estabilidad política? ¿Es un éxito de enorme valor explicado en parte por el progreso económico, o al contrario una manifestación de resistencia contra el cambio social, un sistema que impide cualquier avance hacia más igualdad económica?

1. La producción y los ingresos

Colombia tiene cierta fama por su estabilidad excepcional entre los países de América Latina, tanto económica como política. Pero su progreso económico se ve con más claridad en términos de tres etapas distintas. Primero, de 1950 hasta 1968 el producto per cápita creció de una manera no muy notable, con un ritmo inestable y una tasa relativamente baja. En segundo lugar, hay una década de progreso excepcional, por su tasa de crecimiento y por su estabilidad, entre 1968 y 1978. Finalmente, el ritmo de crecimiento bajó mucho de 1978 en adelante, en condiciones económicas mundiales menos favorables, pero todavía en este tercer período la economía demostró una resistencia mejor que la del resto de la región a las nuevas presiones negativas. De modo que un punto decisivo de cambio en el comportamiento económico se encuentra alrededor de 1968.

Entre 1950 y 1965, el producto per cápita creció a una tasa promedio de 1.4 por ciento anual. Entre 1965 y 1984, aún incluyendo los años difíciles de la tercera etapa citada, la tasa de crecimiento fue un poco más que el doble, o sea 3.0 por ciento por año¹. Esta tasa queda inferior a la de Brasil en el mismo período pero es superior a casi todos los otros países de la región. El contraste con los resultados en el Perú es especialmente interesante en vista de la similitud de las condiciones iniciales y la diferencia en los resultados. Hacia 1965 ambos países andinos confrontaron problemas parecidos de

* Agradezco los comentarios y sugerencias muy útiles de Ana María Rodríguez y Denise Sheahan.

1. World Bank, *World Tables*, 3rd ed. (1983), vol. I, p. 488, and *World Development Report 1986*, p. 181.

estructura, de exceso de mano de obra en el campo, de una incapacidad de competir en los mercados industriales exteriores, y de una dependencia excesiva en las exportaciones primarias. Pero sus estrategias económicas volvieron muy distintas y por ende los resultados económicos salen distintos también. Mientras que el producto per cápita de Colombia subió en 75 por ciento entre 1965 y 1984, el producto per cápita peruano bajó. La diferencia principal se encuentra en la calidad de la política económica de los dos países. Colombia siguió manejando una política bien dirigida para contestar a los problemas del camino, favoreciendo el crecimiento sin perder el equilibrio económico; Perú sufrió primero de un mal manejo populista durante el gobierno del General Velasco entre 1968 y 1974, y después perdió terreno nuevamente con un estilo de política económica monetarista, sin enfoque ni en el empleo ni en la industrialización, bajó el Presidente Belaúnde entre 1980 y 1985. En 1965 el nivel de ingreso peruano fue bastante más alto que el de Colombia; ahora la relación es al contrario.

El progreso del producto colombiano tiene como contrapartidas cambios importantes en las estructuras de producción, del empleo, y del comercio exterior. Entre los cambios más destacados, la proporción de la fuerza de trabajo en el sector agropecuario bajó de 52 por ciento del empleo total en 1960 hasta 27 por ciento en 1984. Es verdad que las proporciones del empleo en la agricultura bajaron en todos los países de América Latina, pero Colombia es uno de los pocos casos en que aún el número absoluto de trabajadores en la agricultura bajó: de 2.4 millones en 1960 a 2.0 millones en 1984². En comparación, el número absoluto de trabajadores campesinos aumentó en esta época en un 20 por ciento en el Perú, y por más de 60 por ciento en El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay. Estos cambios tienen efectos muy significativos: una baja en el número de campesinos favorece condiciones para el mejoramiento de la productividad y del ingreso familiar rural, y por esto la disminución de la pobreza rural. Claro que otros factores influyen también en el grado de pobreza rural, muy especialmente la distribución de la propiedad de la tierra y las relaciones entre los precios de productos rurales y los productos urbanos. La mejora citada no es más que una influencia entre otras, pero es un cambio importante para las posibilidades futuras.

2. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *anuario fao de producción*, 1972, pp. 19-20 and 1984, pp. 66-68.

El cambio más importante en la estructura del comercio exterior es la demostración de una capacidad nueva para competir en los mercados industriales exteriores. En el año 1960, las exportaciones industriales colombianas constituyeron solamente 2 por ciento de las exportaciones totales. Para el año 1980, esta proporción había subido a 20 por ciento³. En términos de la relación entre exportaciones y producción, las exportaciones industriales subieron de 11 por ciento del valor agregado industrial en el año 1970 hasta 22 en el año 1978. El progreso en este sentido es algo errático: después de 1978 el comportamiento de las exportaciones industriales se vuelve más débil, debido a un cambio negativo en los incentivos para la exportación, seguido por un debilitamiento de la demanda en el mercado mundial. A pesar de esta interrupción, queda ahora claro un hecho fundamental: no hay ninguna razón para que Colombia siga dependiendo de una concentrada estructura de exportaciones primarias.

Es más difícil seguir de cerca los cambios en la distribución de ingresos, y aún de conseguir datos confiables para un año específico. Sin embargo, una de las investigaciones comparativas más completas sobre este aspecto, llevado a cabo por el Banco Mundial para los años alrededor de 1970, demostró un grado de desigualdad en América Latina superior a cualquier otra región del mundo, y también un grado más alto en Colombia que lo de muchos otros países de la misma región⁴. En este período, el 60 por ciento de las familias colombianas con los ingresos más bajos ganaron en total solamente 19 por ciento del ingreso personal del país. Esta concentración de ingresos, sin ser el peor caso de la región, constituye una de las peores de la muestra mundial. Durante la misma época, los 60 por ciento más pobres en otros países ganaron 28 por ciento del ingreso total en la Argentina (1970), 27 por ciento en Chile antes de Allende (1968), y 25 por ciento en Costa Rica (1971). Es decir, en estos tres países la proporción del ingreso total ganado por el 60 por ciento más pobre fue alrededor de 50 por ciento más alta que la de Colombia.

La pobreza extrema es la consecuencia más directa de un grado de desigualdad tan alto como el colombiano. Otro estudio comparativo

3. World Bank, *World Development Report 1981*, pp. 150-51; 1983 pp. 166-67.

4. Montek S. Ahluwalia, Nicholas G. Carter and Hollis B. Chenery, "Growth and Poverty in Developing Countries," *Journal of Development Economics* 6 (September 1979).

para los años alrededor de 1970, para diez países de la región, estimó que la proporción de familias colombianas debajo de la línea común de pobreza estuvo muy por encima de lo que se puede esperar para el nivel de ingreso per cápita. En Colombia, la proporción debajo de la línea de pobreza fue el 45 por ciento de las familias del país; en Costa Rica, con un ingreso per cápita muy cerca del mismo nivel, la proporción de familias debajo de la línea de pobreza fue de 24 por ciento⁵. Una medida de pobreza más estricta, llamada la línea de "destitución", mostró solamente 6 por ciento de las familias de Costa Rica en esta categoría, comparado a 18 por ciento en Colombia.

Es posible que la posición relativa de Colombia en este aspecto ha mejorado algo después de los años estudiados en estas investigaciones. Se puede distinguir una variedad de causas probables de la desigualdad, de las cuales unas, pero no todas, han mejorado. Un aspecto importante en Colombia fue el retraso rural: bajo el impacto del sostenido crecimiento en el número de familias campesinas entre 1935 y 1965, hasta la interrupción de este aumento en la década de los 1960s, los ingresos reales de las familias campesinas quedaron casi totalmente sin mejoramiento. Con el aumento bastante rápido del producto nacional per capita, y de los sueldos industriales, la estagnación de ingresos rurales acentuó la desigualdad del país. Pero entre 1970 y 1980 esta situación cambió de manera importante: una mejor estrategia económica aceleró el crecimiento de las oportunidades de empleo y permitió una transferencia más rápida de los trabajos del campo al empleo urbano. La pobreza rural empezó a disminuir, después de tres décadas de estagnación. Esta transición estructural de los setentas favoreció un aumento relativo de los ingresos en los grupos más bajos: los del campo, de la construcción, y de los servicios personales⁶. Los sueldos en estas ocupaciones subieron mientras que los sueldos en la industria, mucho más altos en el pasado, dejaron de crecer en términos reales. De este modo, la desigualdad de los ingresos provenientes del empleo bajó por primera vez después de los 1930s.

Un segundo aspecto de mejora en las últimas décadas ha sido una extensión de la educación

primaria al campo, acompañado por una ampliación importante de la educación secundaria en el sector urbano. Hacia 1970 la educación primaria fue poco más que inexistente en el campo, y lejos de ser abierto a todos en las ciudades. En 1970, el 22 por ciento de la fuerza de trabajo no había cumplido ni un solo año de escuela, y un 53 por ciento había terminado menos de tres años⁷. Casi todas estas personas sin la más mínima educación formal se quedan por fuera de las posibilidades económicas modernas. Mientras que los hijos de las familias con ingresos altos pueden fácilmente seguir con sus estudios hasta la universidad, ganando ventajas de capacidades técnicas y sociales con que ganar ingresos altos en su turno, los hijos de las familias con ingresos bajos quedan sin posibilidad de competir. Esta falla prolongada (y compartida con muchos otros países de América Latina), tuvo efectos importantes en la persistencia de la pobreza y de la desigualdad.

Colombia ha avanzado mucho en este campo en los últimos veinticinco años pero mucho queda por hacer. La proporción de niños entre seis y once años que están actualmente recibiendo educación subió de 48 por ciento en 1960 hasta 70 por ciento por 1980. Esta extensión de la educación primaria puede tener efectos positivos hacia la participación más igual para las nuevas generaciones en el desarrollo futuro. Sin embargo, el nivel logrado por 1980 todavía no parece un éxito satisfactorio, comparado a tasas de escolaridad cerca de 100 por ciento en países tan diversos como la Argentina, Costa Rica, Cuba, y Chile.

La concentración de la propiedad, de la tierra y del capital industrial, sigue como otro factor importante explicando la desigualdad de la distribución de los ingresos. La concentración tradicional de la propiedad de la tierra ha perdido algo de su importancia relativa, debido al crecimiento de los ingresos provenientes de otras fuentes, pero no ha perdido mucho de su papel como factor agravante la pobreza rural. La reforma agraria de los sesentas, implementada de una manera seria por unos años, contribuyó parcialmente en la distribución de tierras. Pero tan pronto que las presiones campesinas para una reforma más acelerada empezaron a manifestarse, los dos partidos políticos acordaron terminar los programas. La reforma queda efectivamente muerta después de 1972. Es posible que el fracaso de la reforma agraria haya aumentado la violencia

5. Oscar Altimir, "The Extent of Poverty in Latin America," World Bank Staff Working Papers, no. 522, table 12, p. 82.

6. Miguel Urrutia, *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth of the 1970s* (Oxford: Oxford University Press, 1985).

7. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, Edición 1983, cuadro 38, p. 113.

política en el campo o, al menos, dejó de contribuir para atenuarla.

La mejora en la distribución de ingresos provenientes de sueldos y salarios entre 1970 y 1980 no condujo a una disminución de la desigualdad general, ya que los ingresos de capital crecieron más rápidamente que los ingresos de trabajo⁸. Esta tendencia hacia un aumento relativo en los ingresos de capital durante la década puede ser explicada en parte por una tasa más elevada de inflación. La inflación en sí misma no fue provocada por aumentos rápidos en los sueldos, sino por factores monetarios y precios de bienes: el gobierno hizo lo posible para frenar el aumento de los sueldos en términos nominales, con el fin de frenar la inflación, limitando de esta manera el aumento de sueldos en términos reales. Sin arriesgar una predicción para los años futuros, no parece necesario que esta tendencia siga acentuándose. Si el país puede evitar una aceleración de la tasa de inflación, y volver a su anterior ritmo de crecimiento de empleo, con menos protección de las ganancias por vía de restricciones de importaciones, sería posible promover un crecimiento más rápido de los sueldos, con una estructura menos desigual que la del pasado.

2. La suerte, la política económica, y el porvenir

Durante la década empezando en 1968 la economía colombiana demostró un nuevo dinamismo y una capacidad de crecimiento superior a la mayoría de los países de la región. ¿Cómo explicar esta realización tan distinta de los cambios erráticos de los quince años precedentes? ¿Fue un resultado de accidentes, de la suerte, o de las decisiones de la política económica? Una reacción bastante común es la de poner énfasis en los accidentes: buenos precios e ingresos de las exportaciones de café, un tráfico enorme en exportaciones de drogas, y condiciones de prosperidad y amplio financiamiento en la economía mundial. Mientras que los países importadores de petróleo padecen de aumentos muy costosos en las importaciones, y tuvieron que recurrir a aumentos rápidos en su deuda exterior, Colombia quedó amparado por su propia producción petrolera. Desde este punto de vista, hubiera sido sorprendente no hacer gran progreso económico en condiciones parecidas.

8. R. Albert Berry and Francisco Thoumi, "Colombian Economic Growth and Policies (1979-1984)", in Bruce Bagley, Francisco Thoumi, and Juan Tokatlian, eds., *State and Society in Contemporary Colombia* (Boulder: Westview, 1987).

Aunque es verdad que las influencias exteriores fueron positivas en los setentas (y más negativas después de 1980), parece un error explicar el período de progreso rápido en términos de tales factores. El hecho de producir el petróleo durante años de altos precios no es ninguna garantía de un progreso económico sostenido. Ni México ni Nigeria, ambos exportadores de petróleo en escala grande, lograron evitar problemas económicos enormes aún antes de la deterioración de los precios de petróleo. Lo mismo puede decirse para el café: buenos mercados siempre dan oportunidades favorables, pero la historia de la región incluye una lista larga de casos en que tales condiciones favorables conducen directamente a nuevas crisis. Colombia ganó oportunidades favorables viniendo del exterior en la década de los setentas, pero lo distintivo es que no las gastó.

La cuestión de las drogas es más seria, de muchas maneras. Primero por la escala tremenda de los ingresos ilegales y segundo por sus costos a la sociedad. Aunque los datos del crecimiento del producto no incluyen estos ingresos ilegales, sus impactos han afectado seguramente el curso de la economía legal. Pero sería muy arriesgado concluir que los efectos sobre el crecimiento económico han sido positivos. Por una parte, tienen que influir en la demanda, mejorando los mercados domésticos y por ende favoreciendo el crecimiento; al mismo tiempo el tráfico de drogas ha desviado esfuerzos humanos, tierras, y capital fuera de la producción de bienes y servicios legales. El costo de oportunidad de las drogas ha sido, y sigue siendo, un estorbo grave al progreso de la producción legal y del bienestar. Otra consecuencia importante es el efecto de aumentar la oferta de divisas extranjeras. Este aumento facilita las importaciones pero tiene efectos negativos sobre las exportaciones legales pues el aumento de la oferta baja el valor de las divisas en términos reales (ajustada por la inflación), disminuyendo así los incentivos a la exportación legal. Finalmente, el tráfico de drogas ha impuesto costos altos de gastos en seguridad, en daños a la capacidad de administrar el país, y en las vidas de muchos colombianos.

Estas expresiones de duda acerca de las influencias de los accidentes, y del papel de las drogas, exige una explicación distinta del progreso económico excepcional en el período citado. Quisiera sugerir que los resultados positivos fueron más que todo efectos de la calidad de las decisiones de política económica. Primero, desde la depresión de los años 30, Colombia logró estimular la industrialización de una manera no exenta de problemas pero con menos trauma que muchos otros países. Había, y exis-

ten hoy, dos maneras de equivocarse. Una es dejar la economía sin industrialización, a la merced de cambios en los mercados exteriores, sin promover cambios de estructura. En los treinta este camino pasivo fue seguido por varios países, incluyendo Cuba, Perú, y los de América Central. La equivocación opuesta es la de adoptar niveles extremos de protección, descuidar las exportaciones, y concentrar la industria en producción para el mercado interno. Este segundo camino, adoptado por la Argentina, Brasil, y Chile, puede ser un estímulo deseable pero no es sostenible a largo plazo: siempre conducía a crisis externas, inflación creciente a niveles incontrolables, e interrupciones constantes de los cortos períodos de crecimiento. Colombia nunca siguió extremos parecidos, ni tampoco asumió una posición pasiva, sino adoptó una política de protección moderada y, lo que es más importante, cambió esta política hacia la promoción de nuevas exportaciones cuando fue necesario cambiarla.

El crecimiento errático entre 1950 y 1968 resultó de la política inestable de estímulo al sector industrial por la protección, sin atención efectiva a sus costos, a los efectos desiguales, a la necesidad de estimular exportaciones, ni a la importancia de fomentar un sector industrial eficiente. Un ritmo de progreso más sostenido necesitó cambios fundamentales en los métodos. El gobierno de Carlos Lleras Restrepo es el que empezó a imponer un estilo diferente, con más énfasis en la eficiencia, en las exportaciones y en el empleo.

Sin entrar en los detalles técnicos del manejo económico, es necesario destacar la importancia de la nueva política cambiaria adoptada en 1967. El nuevo sistema consiste en ajustar continuamente la tasa de cambio en términos nominales, con el fin de eliminar efectos negativos de la inflación sobre exportaciones, guardando un tipo de cambio favorable en términos reales. Esta política hubiera podido tener efectos muy inflacionarios en la presencia de aumentos rápidos de la demanda interna y de la oferta de dinero. Pero fuera de breves períodos de excesos la mayoría de las administraciones ha logrado mantener límites razonables al crecimiento de la demanda, evitando a la vez los excesos explosivos y la restricción excesiva de los países del Cono Sur. Durante cierto tiempo, entre 1978 y 1982, este equilibrio casi se perdió: los ajustes de la tasa de cambio dejaron de seguir el ritmo necesario para mantener el estímulo a las exportaciones y la disciplina fiscal volvió más débil. La balanza exterior empezó a deteriorarse aún antes de la recesión exterior de 1980. Felizmente, la próxima administración, la del Presidente Batancur,

revisó la política en 1985, ajustó la tasa de cambio muy efectivamente, y al parecer logró reestablecer condiciones económicas más favorables.

Los cambios en la política de exportaciones y de la tasa de cambio favorecieron una transformación gradual en el carácter de la industria colombiana: las industrias empezaron a depender menos de la protección contra importaciones y a dar más atención a las posibilidades de crecimiento a través de las exportaciones. El cambio tiene un efecto doble: favorece el crecimiento de las industrias más competitivas, de más eficiencia relativa, y el uso de métodos de producción más propicios para el empleo. El nuevo enfoque fue reforzado por el plan UPAC de Lauchlin Currie para la promoción de la construcción. Quizás como efecto de estos cambios, o quizás por razones independientes, las empresas de menor tamaño empezaron a presentar un marcado dinamismo, un cambio que tiene mucha importancia para el empleo porque estas empresas, contrario a lo que sucede en empresas grandes, normalmente utilizan métodos que ahorran capital en favor de una mayor utilización de mano de obra.

El crecimiento del empleo depende en parte de estas cuestiones de estructura y en parte del comportamiento macroeconómico. Entre 1968 y 1978 ambos aspectos fueron favorables; después de 1978 lo ganado en estructura mejorada ha sido cancelado por un comportamiento más débil de la producción global. No solamente en Colombia sino en toda América Latina el crecimiento económico casi se detuvo, debido a los problemas de la deuda exterior, a la recesión mundial, a los cambios negativos en los precios relativos de las exportaciones primarias, y a la interrupción grave del sistema de financiamiento exterior. El producto per cápita de la región bajó de ocho por ciento entre 1980 y 1985. El crecimiento colombiano fue lento pero aún en esta etapa difícil el país salió mejor que la mayoría de los otros países de la región: su producto per cápita subió cuatro por ciento entre estos años.

Lo que es de notar en todos estos cambios es una verdad doble: (1) el país ha mostrado una gran capacidad de manejar la política económica efectivamente, de avanzar bien en condiciones favorables y de evitar una deterioración seria en condiciones menos favorables, y por ende puede esperar un futuro con posibilidades más abiertas; (2) estas posibilidades dependen de la calidad de las decisiones de política económica, y pueden ser destruidas por decisiones erráticas, que pierden de vista la necesidad de consistencia y de dirección lógica de la economía.

3. Interacciones entre la economía y el trasfondo político

Cuando una democracia logra mantener una política económica bastante coherente, y por ende consigue un comportamiento económico positivo, esta democracia tiene mejores posibilidades de sobrevivir. Colombia ha podido evitar la incoherencia económica de tantos otros países latinos durante regímenes más o menos populistas, y el comportamiento económico ha restado algo de la impaciencia política. Pero la estabilidad puede tener costos altos también, cuando depende del rechazo de cambios hacia una sociedad menos desigual. Sin caer en la inestabilidad del tipo de Brasil entre 1960 y 1964, o de la Argentina entre 1972 y 1976, se puede esperar que el país logre una sociedad algo más flexible, con más participación en los campos económicos como en los políticos.

La relativa estabilidad económica y la alta estabilidad política de Colombia se refuerzan recíprocamente. Es posible que se refuercen excesivamente, en el sentido de disminuir las presio-

nes en favor de cambios positivos. El sistema político, dominado por los dos partidos tradicionales, ligados por muchos compromisos sobre lo que sería aceptable como cambio económico, no deja mucho espacio para la influencia de las preferencias populares. El grado de flexibilidad, o del interés en contestar a los problemas de inseguridad y pobreza de la mitad de la población con ingresos más bajos, parece lejos de lo posible y lo deseable. Entre los errores frecuentes de los gobiernos populistas, y la represión inhumana de los regímenes militares conservadores como el de Chile, hay una gama de posibilidades mucho más constructiva. El sistema económico colombiano es, sin ninguna duda, muchísimo mejor para la mayoría del pueblo que estos dos extremos. Los que han tomado las decisiones de economía política merecen mucho crédito por el manejo macroeconómico del sistema. Pero se puede esperar que el sistema político puede abrirse en el sentido de permitir más presiones en favor de una participación más completa de los muchos colombianos dejados atrás por el progreso económico hasta ahora.