

Ortiz, Carlos Humberto

POLÍTICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COLOMBIA, 1906-2009

Revista de Economía Institucional, vol. 16, núm. 31, julio-diciembre, 2014, pp. 195-222

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41932615009>



Revista de Economía Institucional,
ISSN (Versión impresa): 0124-5996
ecoinstitucional@uexternado.edu.co
Universidad Externado de Colombia
Colombia

POLÍTICA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN COLOMBIA, 1906-2009

*Carlos Humberto Ortiz**

• Incide la política en el crecimiento económico de largo plazo? A la luz de la historia de Colombia, de las teorías del crecimiento endógeno y de análisis empíricos del crecimiento económico del país, este artículo propone una respuesta afirmativa partiendo de la siguiente hipótesis: el crecimiento ha sido impulsado por los gobiernos que han intentado proveer, promover o preservar los activos productivos, y ha sido frenado por los que han desatendido la oferta de tales activos.

Los activos productivos son un conjunto heterogéneo de bienes e instituciones que inciden de manera directa o indirecta en la productividad de la economía. Incluyen los bienes públicos que requiere la actividad productiva (p. ej., carreteras), los bienes privados con externalidades positivas (como el sistema escolar) y las instituciones que proporcionan o preservan este tipo de bienes (como los ministerios de transporte y de educación).

Los activos productivos más importantes para el crecimiento del país han sido los siguientes: 1) la diversificación productiva del sector manufacturero, 2) la infraestructura de transportes, 3) el derecho a la vida y a la propiedad, 4) las políticas que incentivan la inversión (en capital físico y humano) y 5) las instituciones que proporcionan o preservan los bienes anteriores. Aquí se consideran progresivos los gobiernos que han procurado mantener o aumentar la oferta de esos activos, y se consideran no progresivos los gobiernos que la han dejado de lado o relegado a un segundo plano¹.

* Doctor en Economía, profesor de la Universidad del Valle [carlos.ortiz@correounivalle.edu.co]. Fecha de recepción: 29 de abril de 2013, fecha de modificación: 25 de julio de 2013, fecha de aceptación: 29 de octubre de 2014. Sugerencia de citación: Ortiz, C. H., “Política y crecimiento económico en Colombia, 1906-2009”, *Revista de Economía Institucional* 16, 31, pp. 195-222.

¹ No se usa el adjetivo progresista porque tiene la connotación de desarrollo y orientación social y, en general, la agenda del Estado colombiano ha sido dictada por los intereses de las élites económicas.

Diversos autores han analizado la forma en que algunos activos productivos actúan como motores del crecimiento sostenido: diversificación productiva (Romer, 1987 y 1990; Grossman y Helpman, 1991; Aghion y Howitt, 1992); conocimiento tecnológico (Romer, 1986); aprendizaje en la práctica (Arrow, 1962; Lucas, 1988 y 1993; Matsuyama, 1992); gasto público productivo (Barro, 1990); educación (Nelson y Phelps, 1966; Lucas, 1988); otros componentes del capital humano: salud, nutrición (Barro, 1996); industrialización conjunta o secuencial de las actividades que tienen rendimientos a escala, especialmente en la producción de bienes de capital (Murphy et al., 1989a; Rebelo, 1991); creación de una demanda efectiva que hace posible explotar economías de escala (Murphy et al., 1989b).

Aunque los activos productivos son necesarios para el desarrollo, no todos son igualmente importantes. El más importante, el que comanda el crecimiento económico y activa otros motores de crecimiento, es la diversificación productiva. La fuerza motriz del desarrollo ha sido la profundización de la división del trabajo. Así como en la fábrica de alfileres de Adam Smith (1776), la división sostenida de las tareas productivas, resultado de la innovación continua en la tecnología y en la producción de bienes, aumenta la productividad y potencia el crecimiento. En general, la innovación tecnológica y la introducción de nuevos bienes y servicios se relacionan estrechamente con el impulso empresarial (Schumpeter, 1942).

El Estado –como proveedor de la infraestructura física y social, como garante del derecho a la propiedad (condición institucional mínima para que funcione una economía mercantil) y como tomador de decisiones de política económica– también juega el papel de activo productivo. Un activo fundamental que jalona o activa otros motores de crecimiento. Mencionemos algunos ejemplos: la creación del Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1940 impulsó la diversificación productiva; la creación del Ministerio del Transporte en 1905 desarrolló la infraestructura vial; la aplicación del Plan Colombia a partir de 2000 contribuyó a disminuir las tasas de secuestros y de homicidios; la creación del Departamento Nacional de Planeación (DANE) en 1958 contribuyó a mejorar las políticas de inversión.

Por tanto, el sector privado y el sector público son más complementarios de lo que suponen los economistas ortodoxos. Y la complementariedad público-privada tiene fundamentación teórica. Si la hipótesis de partida es correcta, si existen bienes públicos y privados que potencian el crecimiento económico, se tiene el siguiente corolario: como los mercados por sí solos no ofrecen bienes públicos

ni bienes privados con externalidades productivas en las cantidades socialmente deseables, el Estado debe intervenir directa o indirectamente para proporcionarlos.

Este enfoque permite explicar la reversión de la dinámica económica que ocurrió a comienzos de los años setenta: la aceleración tendencial del crecimiento económico de las primeras siete décadas del siglo XX se tornó en desaceleración tendencial en las últimas tres décadas (Ortiz, 2009; Ortiz et al., 2009 y 2013). De hecho, la época de los gobiernos progresivos cubre las primeras siete décadas del siglo XX². En ese periodo el país se industrializó (la diversificación manufacturera aumentó), se desarrolló el sistema multimodal de transporte (puertos, ferrocarriles, vías fluviales, carreteras, cables aéreos, aeropuertos y aviación), y el crecimiento económico se aceleró. Luego, al final del siglo –de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) a Andrés Pastrana Arango (1998-2002)– viene una época de gobiernos no progresivos en la que el país se desindustrializó (la diversificación de la industria manufacturera se estancó o se revirtió), se pretendió fallidamente sustituir el liderazgo de la industria manufacturera por el sector exportador y la construcción de vivienda urbana, se desmontó el sistema multimodal de transporte en favor de modalidades más afines a la actividad privada (automotores y aviones)³, y el crecimiento económico se desaceleró.

El cambio de tendencia de la economía colombiana a comienzos de los años setenta fue consecuencia del cambio gradual del modelo de industrialización apoyada por el Estado al modelo aperturista que abandonó la política industrial; cambio de modelo que se caracteriza más finamente en este artículo. Cabe decir que la recuperación económica de la primera década del siglo XXI no es el resultado de otro cambio de modelo, pues el aperturista se profundizó, ni fruto de un gobierno progresivo, sino de coyunturas internas y externas que luego se analizan.

Si lo que se ha dicho hasta aquí se confirma, se puede contestar afirmativamente la pregunta inicial: la orientación política del Estado incide en el crecimiento económico de largo plazo. Además, este artículo propone como hipótesis secundaria que los grandes virajes

² Esta tesis es afín a la de Poveda R. (2005), para quien los presidentes que más impulsaron el desarrollo económico en el siglo pasado fueron Rafael Reyes (1904-1909), Pedro Nel Ospina (1922-1926), Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo (1945-1946 y 1958-1962), Mariano Ospina Pérez (1946-1950), Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970).

³ No solo se abandonó el transporte ferroviario y fluvial, también se descuidaron las carreteras y los aeropuertos; el de Bogotá solo se modernizó recientemente.

del crecimiento económico han sido determinados por los pactos políticos entre las clases dominantes.

La primera sección describe los activos productivos y su relación con el crecimiento económico del país. La segunda describe el cambio del modelo de industrialización al aperturista. La tercera muestra los indicadores de crecimiento y de transformación industrial. La cuarta aborda las razones para el viraje del modelo de desarrollo y en la siguiente se examinan los pactos políticos que permitieron ese viraje. El artículo finaliza con unos breves comentarios.

ACTIVOS PRODUCTIVOS

DEFINICIÓN

Los activos productivos son un conjunto heterogéneo de bienes e instituciones que inciden directa o indirectamente en la productividad de la economía. Se pueden diferenciar tres componentes:

1. *Bienes públicos productivos*. Son aquellos que inciden directa o indirectamente en la actividad productiva, y que por sus características de no rivalidad y de no exclusión deben ser proporcionados, promovidos o preservados, directa o indirectamente, por el gobierno (las carreteras, la malla urbana, la diversificación de la estructura industrial, los recursos naturales y ambientales, la información estadística oficial, el derecho a la propiedad, el imperio de la ley, las políticas económicas que incentivan la inversión). Las políticas económicas son bienes públicos porque en teoría cualquiera puede aprovecharlas (no exclusión), y su aprovechamiento particular no impide que otros las aprovechen (no rivalidad).

2. *Bienes privados con externalidades productivas*. Son aquellos que, así puedan ser proporcionados privadamente –son suficientemente rivales y excluyentes–, generan externalidades positivas (la educación, la salud, los servicios públicos domiciliarios, el cuidado de la niñez, la moneda, la banca, etc.). El valor que les atribuye el mercado es inferior al valor social, y el Estado debe promover su provisión. Solo cuando las externalidades son negativas, como en el caso de la contaminación, el sector privado ofrece más de lo que es socialmente óptimo, y el Estado debe controlar o desincentivar esa contaminación.

3. *Instituciones productivas*. También son activos productivos *per se* las instituciones cuyo fin es proporcionar, promover o preservar los bienes mencionados en los numerales anteriores. Por ejemplo, la oficina de estadísticas oficiales, la banca central y el sistema bancario, el ministerio del medio ambiente, el sistema judicial, etc. Por supuesto,

dada la existencia de fallas del Estado, las instituciones reguladoras del gobierno también son activos productivos.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y ACTIVOS PRODUCTIVOS

De acuerdo con la teoría, los gobiernos disponen de herramientas para incidir en la acumulación de factores y en el aumento de la productividad multifactorial, los dos componentes del crecimiento desde la perspectiva de la oferta (Solow, 1957). La acumulación de factores puede ser estimulada con un diseño inteligente de políticas económicas; a pesar de la escuela de las expectativas racionales, que plantea la neutralidad intertemporal de la política económica, se acepta que el gobierno tiene un papel en la regulación de la actividad económica (Keynes, 1936) y en el crecimiento de largo plazo (Barro, 1990). Por otra parte, la acumulación de factores y el crecimiento de la productividad pueden ser impulsados con la provisión y la preservación de los activos productivos, como argumentan los autores que se mencionan al comienzo del artículo.

LOS ACTIVOS PRODUCTIVOS MÁS IMPORTANTES

Los activos productivos más importantes para el crecimiento económico de Colombia han sido los siguientes:

1. La diversificación productiva, especialmente la del sector manufacturero. Comentario: la diversificación productiva implica asumir el riesgo de innovar, creando tecnología o adoptando tecnología foránea. En el caso colombiano, “la incorporación de tecnología es una consecuencia de la instalación de nuevas industrias más que de innovaciones en las existentes” (Poveda, 1976, 36). Así, la diversificación productiva ha incidido directamente en la productividad sistémica de la economía.

2. La dotación de infraestructura, en especial de transporte. Comentario: a comienzos del siglo XX Colombia era un país de regiones aisladas; el desarrollo de los transportes integró a la nación y formó un mercado interno.

3. La garantía del derecho a la propiedad, en especial a la propia vida.

4. Las políticas que incentivan la inversión. Comentario: la inversión no implica necesariamente diversificación productiva (se puede invertir en sectores ya existentes), pero siempre genera una expansión de los factores productivos que impulsa *per se* el crecimiento.

5. Las instituciones que promueven los bienes antes mencionados.

Esta lista no es gratuita. Se sustenta en análisis de series de tiempo sobre el crecimiento del país (Ortiz, 2009; Ortiz et al., 2009 y 2013). Esos trabajos han comprobado que, una vez se controla la acumulación de factores (de capital fijo y de capital humano), la contribución relativa al producto del sector que produce materias primas (un indicador sustituto de diversificación industrial) incide positiva y significativamente en el crecimiento; la contribución relativa del sector de transportes (un indicador sustituto de la dotación de infraestructura de transportes) incide negativa y significativamente –la infraestructura vial ha sido un lastre para el crecimiento por su escaso desarrollo–; y la tasa de secuestros (un indicador indirecto del respeto a la vida) incide negativa y significativamente.

OTROS ACTIVOS PRODUCTIVOS

Otros activos productivos son de hecho importantes para asegurar unas condiciones mínimas de seguridad social (salud y salubridad), movilidad social (educación y banca), construcción del tejido social (redistribución del ingreso y de la riqueza), formación de un mercado interno (generación de ingresos) y sostenibilidad económica (preservación de recursos naturales y ambientales), pues inciden directa o indirectamente en la productividad y en el crecimiento.

No obstante, es posible que los principales activos productivos antes mencionados comanden el crecimiento económico por su capacidad de arrastrar otros activos productivos que se consideran motores del crecimiento. Por ejemplo, la diversificación productiva (inversión que redunda en la aparición de nuevos sectores) parece comandar la demanda de trabajo calificado y la educación (Ortiz, Castro y Badillo, 2009). También se acepta que la diversificación industrial comanda el aprendizaje en la práctica: la inversión en experiencia mejora la productividad si y solo si la continua introducción de nuevas tecnologías y nuevos bienes aleja sistemáticamente la frontera del aprendizaje (Lucas, 1988; Young, 1993). Por su parte, las acciones del gobierno para incentivar la acumulación de factores, desarrollar la infraestructura, y garantizar la paz, el orden y el respeto a la propiedad, promueven la inversión, la educación, la integración social, etc.

DEL MODELO INDUSTRIALISTA AL MODELO APERTURISTA

Con diferencias de énfasis y circunstancias, en las primeras siete décadas del siglo pasado hubo gobiernos progresivos. El Estado cumplió un papel activo: además de las políticas que apoyaban la inversión

productiva, intervino directamente en la industrialización (un hito importante fue la creación del IFI). Además, acometió y apoyó la construcción de una infraestructura multimodal de transporte y comunicaciones (puertos, muelles, vías fluviales, ferrocarriles, carreteras, cables aéreos, aerolínea, aeropuertos, telegrafía y telefonía), proporcionó servicios públicos (acueducto, alcantarillado y energía), construyó la malla urbana nacional, erigió un sistema público de educación en sus diferentes niveles, estableció el sistema de salud pública, creó la banca central y la Superintendencia Bancaria, etc. El propósito general durante el periodo industrialista fue crear un mercado interno. Su consolidación lenta pero segura implicó una ventaja tecnológica adicional: una mayor productividad sistémica por el aprovechamiento de las economías de escala en los grandes proyectos privados y públicos (Murphy et al., 1998a y 1989b).

Mientras se mantuvo ese modelo de desarrollo que hacía énfasis en la diversificación del sector manufacturero (objetivo de largo plazo), la expansión de la infraestructura de transportes (objetivo de largo plazo), el respeto a la vida y la propiedad de las personas (objetivo de corto plazo con efectos de largo plazo) y los incentivos a la inversión (objetivo de corto plazo con efectos de largo plazo), el país se industrializó, y el crecimiento se aceleró.

Cuando se dio el viraje hacia el nuevo modelo de desarrollo, que abandonó la política de industrialización e intentó fallidamente sustituirla por la promoción de las exportaciones, el Estado descuidó y desmontó el sistema multimodal de transporte (el transporte fluvial, ferroviario y de cable aéreo fue desplazado por transporte automotor y aéreo)⁴, eliminó las barreras comerciales al comercio exterior, redujo la injerencia estatal en el desarrollo de la estructura productiva y los servicios sociales, le dio énfasis a la estabilidad macroeconómica de corto plazo, y siguió una estrategia de competitividad basada en la devaluación y la flexibilización del mercado laboral. Como resultado,

⁴ El paso del sistema multimodal a medios privados de transporte no solo permitió que los gobiernos se doblegaran ante las presiones comerciales de Estados Unidos (automotores, aviones y gasolina), también les “ahorró” el mantenimiento de las cuencas hidrográficas y les permitió eludir la necesidad de poner en cintura las ambiciones excéntricas del sindicalismo tanto en empresas que proporcionan servicios públicos como en empresas estatales. La preferencia por las carreteras, que exigen grandes gastos de mantenimiento, fue conveniente para contratistas y concesionarios, no para el país (las lluvias tropicales suelen disolver las carreteras). Mientras que los países desarrollados han ampliado el transporte multimodal por razones de eficiencia sistémica, aun pagando altos subsidios, Colombia renunció a ese activo productivo que se construyó durante más de medio siglo. Y se redujo la productividad sistémica.

la economía se desindustrializó y el crecimiento económico empezó a sufrir una fuerte desaceleración.

Y hubo otras consecuencias. En un contexto de creciente apertura comercial –la protección comercial natural (por costos de transporte), la protección arancelaria y la para-arancelaria disminuyeron (Villar y Esguerra, 2007)–, se impuso la fuerza de las ventajas comparativas que llevó a especializar la actividad económica en bienes intensivos en recursos naturales y fuerza de trabajo no calificada –los recursos abundantes del país–. Así, la actividad económica se reorientó hacia la producción de bienes primarios (salvo los bienes agrícolas que reciben enormes subsidios en los países desarrollados) y los productos agroindustriales (incluidas las drogas ilícitas). Además, la violencia aumentó con el fortalecimiento de los grupos ilegales que extraen rentas del narcotráfico.

La desindustrialización y la violencia han sido perjudiciales. Por falta de oportunidades laborales (la creación de empresas modernas disminuyó) y por la violencia, la migración fue masiva: según el censo de 2005 (DANE), el número de colombianos en el exterior ascendía a 3,3 millones (una cifra conservadora, según algunos analistas), que en su mayoría migraron por razones económicas y políticas; el 37% eran trabajadores calificados; la economía no pudo aumentar la demanda de trabajo calificado al ritmo de la oferta. Las remesas se convirtieron en una de las fuentes de ingreso familiar más importantes. Además, la desindustrialización alejó al país de la modernidad económica: se perdió la orientación a la diversidad productiva con su avance hacia actividades de mayor especificidad tecnológica. El mercado laboral se deterioró: el desempleo sigue siendo alto (tasas de dos dígitos), y la calidad del empleo tiende a deteriorarse (las tasas de informalidad laboral y de subempleo aumentan tendencialmente).

Y surgió un problema que se resolvió afectando regresivamente la distribución del ingreso. Toda economía abierta debe resolver el problema de la competitividad; si no se aumenta la productividad por la vía difícil de la diversificación industrial, se debe recurrir a la vía fácil de abaratir los costos de producción, y la política de flexibilización laboral jugó allí su papel: las leyes 50 de 1990 y 789 de 2002 fueron sus principales hitos. Además, los sindicatos fueron duramente combatidos, incluso con asesinatos selectivos: la sindicalización disminuyó y hoy menos del 5% de la fuerza laboral está sindicalizada. La violencia también se dirigió contra grupos políticos de izquierda⁵. Además, la

⁵ Colombia registra la mayor tasa de crímenes contra sindicalistas: más de 2.000 muertos en los últimos veinte años, según Amnistía Internacional. Y el récord en la aniquilación de un partido opositor: algunas fuentes plantean que

reorientación de la demanda de trabajo hacia actividades calificadas redujo relativamente la remuneración del trabajo no calificado. De modo que la participación del trabajo en el PIB disminuyó: por diferencias metodológicas en las cuentas nacionales esta participación no es comparable en el tiempo, pero si se consideran en conjunto las estimaciones del DANE con base en 1975, 1994, 2000 y 2005, la participación decreciente del trabajo en el PIB se mantiene: a comienzos de los ochenta esa participación se estimaba en un 44%, y en 2009 se estimó en un 33%.

Con el nuevo modelo económico variaron la estrategia y los beneficiarios de la política económica. Se pasó de promover la oferta interna (diversificación industrial), cuya capacidad de jalonar la economía está comprobada, a promover las exportaciones (demanda externa). La ortodoxia asegura que esa es la estrategia correcta. Aunque nadie se opone a que el país exporte, algunos análisis econométricos indican que las exportaciones no han jalonado el crecimiento económico sino al revés (Alonso y Patiño, 2007): no se rechaza la hipótesis de que la dinámica de la oferta interna comande el crecimiento nacional. Por tanto, la política centrada en la promoción de exportaciones ha sido más redistributiva que productiva: si los subsidios que les paga el gobierno a los exportadores no jalonan el crecimiento, su efecto es ante todo redistributivo. Esa política también es regresiva: los grandes ganadores han sido los exportadores, y los importadores que desplazan la actividad interna; los grandes perdedores han sido los productores nacionales (muchos de los cuales quebraron) y los trabajadores.

No solo se concentró el ingreso, también se concentró la riqueza. La contrarreforma agraria de los años setenta (el Pacto de Chicoral de 1972) se profundizó desde los ochenta con la expulsión violenta de la población rural y la expropiación de sus tierras⁶. Por otra parte, el manejo del sector financiero –liberación de las tasas de interés, desregulación, permisividad gubernamental de la especulación y privatización de los bancos estatales o mixtos– llevó a que cuatro grupos económicos centralizaran, a través de operaciones financieras legales e ilegales, gran parte de la riqueza industrial-financiera del país. Hoy esos grupos controlan casi todos los medios, financian elecciones y cabildean con gran poder. No es extraño así que en 2005 el 0,2% de los accionistas controlara el 80% de las acciones en la Bolsa de Valores

en los años ochenta y noventa fueron asesinados entre 3.000 y 5.000 miembros de la Unión Patriótica.

⁶ Acción Social registró 3,7 millones de desplazados entre 1997 y mayo de 2011. CODHES estimó una cifra de 5,3 millones de personas entre 1985 y junio de 2011. Y el total de tierras expropiadas se estima entre 3 y 6 millones de hectáreas.

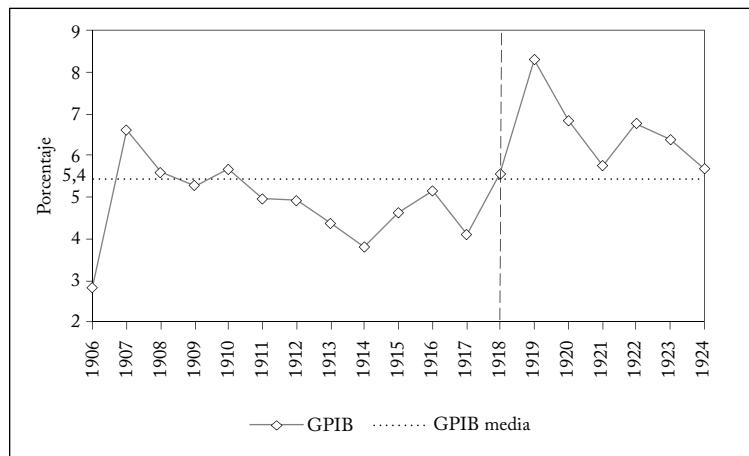
de Colombia (Bonilla y González, 2006). Ni que el país haya sido incapaz de resolver el problema de la pobreza⁷.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y TRANSFORMACIÓN INDUSTRIAL

De 1906 a 1928 (antes de la Gran Depresión)

La gráfica 1 muestra la senda de crecimiento económico estimada por el Grupo de Investigación en Crecimiento Económico (GRECO) del Banco de la República entre 1906 y 1924, utilizando indicadores indirectos (demanda de dinero y variables de comercio exterior).

Gráfica 1
Senda de crecimiento anual del PIB, 1906-1924



Fuente: GRECO (2004).

Las cuentas nacionales del país están disponibles desde 1950 (DANE). Una estimación hasta 1925, llevada a cabo con un esquema contable asimilable al de las cuentas nacionales de 1950, fue realizada por la Cepal (1957). Empalmando las series se obtiene la senda de crecimiento económico de 1925 a 2009 (gráfica 2).

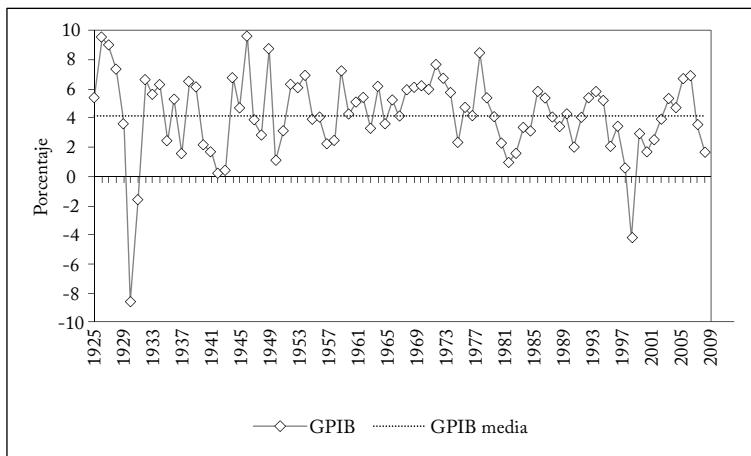
La tasa de crecimiento anual, GPIB, se representa en ambas gráficas con la línea de rombos; y la tasa de crecimiento promedio anual del periodo, GPIBmedia, con la línea punteada horizontal. La tasa de crecimiento promedio anual de 1906-1924: 5,4%, es más alta que la de 1925-2009: 4,1%. Sin embargo, dadas las diferencias metodológicas de las estimaciones y la inexistencia, a comienzos del siglo XX, de una

⁷ La estimación monetaria de la pobreza a nivel nacional en 2009 fue de un 37,2%, y la de la pobreza extrema de un 12,3% (MESEP, 2012).

entidad dedicada a recopilar estadísticas nacionales (la Contraloría General de la República, que subsanó parcialmente esa deficiencia, se fundó en 1923), esta comparación no sería estrictamente válida. Por ello no se unieron las dos series.

El análisis del nivel del crecimiento es arriesgado, y es más sensato analizar la tendencia del crecimiento. Como indica la línea discontinua vertical de la gráfica 1, entre 1906 y 1917 todas las tasas de crecimiento están en la media o por debajo, salvo en 1907; en cambio, entre 1918 y 1924 todas están en la media o por encima. Lo que ya muestra una tendencia a la aceleración económica.

Gráfica 2
Senda de crecimiento anual del PIB, 1925-2009



Fuente: DANE, DNP y Cepal (1957); cálculos propios.

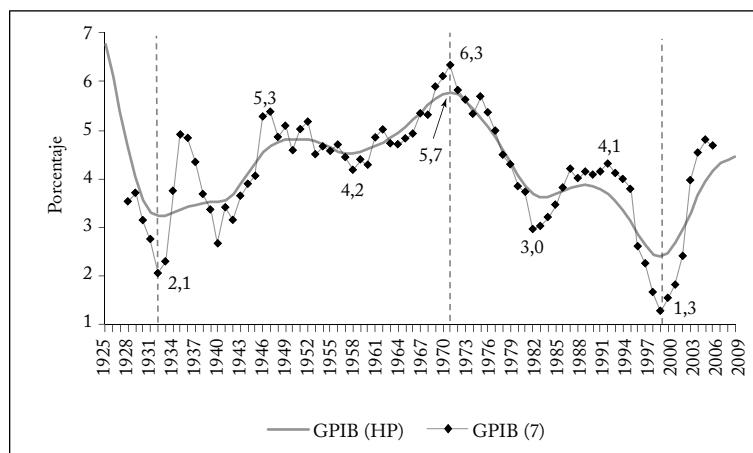
Para completar este análisis hasta 1928 se utilizan las cuentas nacionales estimadas entre 1925 y 1950 (Cepal, 1957). Según esta fuente, en los dos últimos años del gobierno de Pedro Nel Ospina (1925-1926) y los dos primeros del gobierno de Miguel Abadía Méndez (1927-1928) el país tuvo elevadas tasas de crecimiento: 5,4%, 9,6%, 9% y 7,4%. Así, entre 1906 y 1928 la economía colombiana tuvo un despegue económico acelerado. Y también hubo un “milagro” económico, si se considera que a comienzos del siglo XX Colombia estaba casi exánime por el impacto destructivo de la Guerra de los Mil Días (1899-2002), la separación de Panamá (1903), la parálisis del sector público, la hiperinflación, el desempleo, la fuga de capitales, la escasez de fuerza de trabajo debida a la matanza, etc.

DE 1925 A 2009

De la gráfica 2 se deducen las siguientes características de la economía colombiana en el periodo 1925-2009: 1) tuvo un crecimiento sostenido: solo tres años fueron recesivos: 1930, 1931 y 1999; 2) estuvo sujeta a gran volatilidad: descontando las pocas recesiones, la tasa de crecimiento fluctuó entre el 0 y el 10%; 3) el crecimiento fue cíclico: auges y desaceleraciones se sucedieron alternadamente; 4) los ciclos (por encima o por debajo de la tasa de crecimiento promedio) no duraron más de siete años.

El carácter cíclico de la economía dificulta precisar la tendencia del crecimiento (la tasa de largo plazo). Para resolver este problema se emplean métodos estadísticos que descartan o suavizan los efectos cíclicos. En este trabajo se utilizan dos. El primero es el filtro de Hodrick y Prescott. El segundo es el promedio móvil de 7 años centrado en el cuarto año; dado que los ciclos no duraron más de 7 años, esa duración define el número mínimo de observaciones continuas que se deben promediar para suavizar el efecto del ciclo. Las estimaciones se presentan en la gráfica 3.

Gráfica 3
Tendencia del crecimiento económico, 1925-2009



Fuente: DANE, DNP y Cepal (1957); cálculos del autor.

El promedio móvil de siete años, GPIB(7), se representa con la línea de rombos. La estimación que arroja el filtro de Hodrick y Prescott, GPIB(HP), se representa con la línea continua (sin marcadores); esta es menos volátil, pero el promedio móvil indica más claramente las etapas de crecimiento. En cualquier caso, estas estimaciones se mueven

acompañadamente; una señal de que reflejan el impulso estructural del crecimiento económico del país.

Se pueden diferenciar cuatro etapas (separadas por las líneas verticales): 1) entre 1929 y 1931 se sufrió el fuerte choque de la crisis económica mundial (el crecimiento del país, que venía de un alto nivel, cayó con la crisis, y en 1932 se situó en el 2,1%); 2) entre 1932 y 1971 se registró una tendencia a la aceleración económica (en 1971 la tasa de crecimiento de largo plazo se situó en un 6,3%, el nivel más alto del periodo analizado); 3) entre 1971 y 1999 se experimentó una tendencia a la desaceleración económica (en 1999, año de recesión económica, la tasa de crecimiento de largo plazo cayó al 1,3%, el nivel más bajo del periodo), y 4) a partir de 2000 se observa una débil reactivación; solo a partir de 2003 el país experimentó un auge económico que se frenó por el efecto de la crisis financiera internacional de 2008-2009.

LAS GRANDES ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL

De la descripción anterior se deduce que la tendencia dinámica de la economía colombiana desde comienzos del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI pasó por tres grandes etapas: 1) la aceleración de las primeras siete décadas; 2) la rápida desaceleración de las últimas tres décadas, y 3) la recuperación de la primera década del siglo XXI.

El primer gran periodo corresponde a la época de la industrialización comandada por gobiernos progresivos que aceleró el crecimiento; la Gran Depresión solo detuvo temporalmente esa tendencia. El segundo y el tercer periodo corresponden a la época de desindustrialización. La economía se desaceleró en el segundo periodo. La recuperación de la primera década de este siglo tiene causas coyunturales que después se examinan; en todo caso, no se alcanzan las tasas de crecimiento de largo plazo de finales de los años sesenta y comienzos de los setenta.

Ya se mencionó que la reversión de la dinámica económica a partir de los setenta tuvo efectos negativos sobre el desarrollo socioeconómico y el bienestar social. A propósito, es imposible valorar el sufrimiento que generan el desempleo, la baja calidad del empleo, la flexibilización laboral (eufemismo usado para designar la reducción de la remuneración), la separación de familias cuyos miembros deben migrar para buscar oportunidades que el país no ofrece, la especialización creciente en el narcotráfico y la criminalidad, la violencia, las escasas oportunidades de educación y promoción social para niños y jóvenes que llegan a ser adultos empobrecidos y resentidos, el desarraigo y la desesperanza de la población rural desplazada y expropiada, el desgarramiento del

tejido social y sus efectos negativos sobre la convivencia, fenómenos indisolubles del nuevo modelo de desarrollo. No obstante, se puede medir cuánto se dejó de ganar por la desaceleración de la economía. Como muestra la gráfica 3, para 1971 el filtro de Hodrick y Prescott, GPIB(HP), estima un crecimiento económico de largo plazo del 5,7%, y el promedio móvil, GPIB(7), lo estima en un 6,3%. Ahora bien, entre 1971 y 2009 la tasa de crecimiento promedio anual fue del 3,8%. Si se hubiese mantenido el crecimiento de comienzos de los setenta, como lo hicieron las economías de industrialización recientemente, el PIB colombiano de 2009 habría sido de dos a dos y media veces el PIB observado⁸. Es decir, si se hubiese mantenido la dinámica inducida por la industrialización se habrían podido resolver muchas de las lacras sociales del país, no solo por el mayor ingreso sino porque el mayor potencial dinámico habría dado mayor capacidad de gestión al gobierno.

En cada una de las grandes etapas hay sub-etapas que responden a diferentes énfasis de los gobiernos en la provisión de activos productivos. Pero antes de ese análisis conviene establecer que la tendencia dinámica de la economía se relaciona estrechamente con el proceso de transformación industrial.

TRANSFORMACIÓN INDUSTRIAL

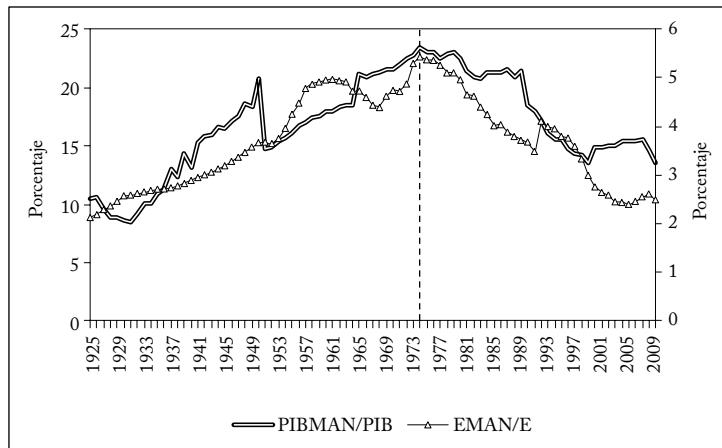
La gráfica 4 muestra la transformación industrial mediante dos indicadores: la participación del valor agregado de la industria manufacturera en el producto (PIBMAN/PIB), y la participación del empleo de la industria manufacturera formal en el empleo total (EMAN/E). La Encuesta Anual Manufacturera (EAM) solo incluye empresas con 10 o más trabajadores, las empresas de mayor intensidad tecnológica y mayor aprovechamiento de economías a escala. Así, la variable EMAN/E es también un índice de modernidad económica.

La evolución de la contribución relativa del sector manufacturero al producto nacional, PIBMAN/PIB, se representa en la gráfica 4 con la línea doble y se mide en el eje izquierdo. En 1925 este sector ya generaba el 10,5% del PIB. Un logro notable pues la Guerra de los Mil Días (1899-1902) destruyó gran parte de la industria y la actividad artesanal de los Santanderes y Boyacá, así como de otros departamentos: Cundinamarca, Tolima y, en menor medida, Bolívar, Magdalena y Cauca; Panamá no se menciona porque ya no era parte del país. Solo Antioquia, donde no hubo batallas, preservó sus desa-

⁸ Con las dos estimaciones disponibles de la tasa de crecimiento de largo plazo para 1971 se obtiene: $(1,057/1,038)^{(2009-1971)} \approx 2$, y $(1,063/1,038)^{(2009-1971)} \approx 2,5$.

rrollos anteriores; de hecho, los años 1904-1925 fueron un periodo de industrialización liderado por esta región.

Gráfica 4
Contribución de la industria manufacturera al PIB y de la industria formal al empleo, 1925-2009



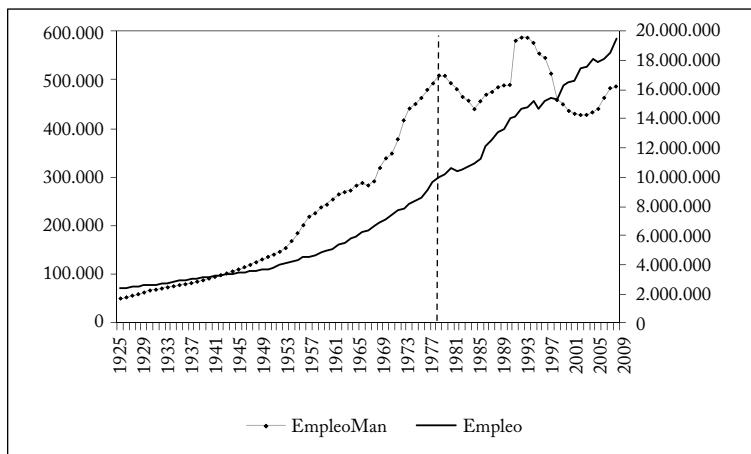
Fuente: 1950-2009: EAM, DANE; 1925-1950: Cepal (1957) y Poveda (1976).

De 1925 a 1974 el sector industrial manufacturero creció por encima del resto de la economía; una vez se descuentan el impacto negativo de la Gran Depresión sobre la actividad industrial manufacturera, y los saltos de la serie debidos a cambios metodológicos de las cuentas nacionales (1951, 1965 y 2000), se deduce que la participación industrial en el producto aumentó sistemáticamente en ese periodo, y en 1974 alcanzó su nivel máximo: 23,4%. Desde 1975, en el gobierno de López Michelsen, la actividad industrial se estancó y empezó a perder participación en el PIB⁹. El año 1974 fue el punto de quiebre de la transformación industrial (señalado en la gráfica 4 con la línea vertical). Luego vino una caída sistemática de la participación industrial que llegó al mínimo en la recesión de 1999: 13,6%. En la primera década del siglo XXI se estancó en un promedio del 14%.

⁹ El gobierno de López Michelsen (1974-1978) desmontó la política de industrialización y adoptó políticas contrarias a la inversión (aplicó la renta presuntiva a toda inversión, intentó eliminar el CAT, limitó la expansión monetaria, aumentó las tasas de interés y eliminó los incentivos a la renovación, reposición y ensanche de equipos). Poveda R. predijo el resultado: “De manera más o menos explícita este gobierno ha relegado a segundo nivel de importancia el desarrollo industrial del país [...] Todo indica que [...] este gobierno habrá logrado reducir la importancia de la industria manufacturera en la economía y del desarrollo tecnológico del país, al terminar su mandato” (1976, 82).

No le han faltado críticas a esta caracterización pendular de la transformación industrial. Se ha dicho que el índice de valor examinado, PIBMAN/PIB, está sujeto a problemas de medición y contabilidad: variaciones de los precios relativos, cambios en la composición de las canastas de bienes y en la calidad de los bienes; desintegración vertical del sector industrial por la terciarización de algunos servicios; reducción de los márgenes de ganancia por la apertura económica, etc. Cuando se utiliza un indicador de cantidades, como la participación de la industria manufacturera formal en el empleo total, EMAN/E, se obtiene la misma relación pendular; esta variable se representa en la gráfica 4 con la línea de triángulos y se mide en el eje derecho. De nuevo se encuentra un ascenso relativo del empleo industrial formal del 2,1% en 1925 al 5,4% en 1974, para luego caer al 2,6% en 2009. Nótese la coordinación de los indicadores PIBMAN/PIB y EMAN/E: ambos implican inequívocamente que de 1925 a 1974 hubo industrialización, y en adelante desindustrialización.

Gráfica 5
Empleo manufacturero formal y empleo total, 1925-2009



Fuente: 1950-2009: EAM, DANE; 1925-1950: Cepal (1957) y Poveda (1976).

La gráfica 5 muestra la evolución del empleo manufacturero formal (plantas con 10 o más trabajadores) y del empleo total entre 1925 y 2009. El empleo formal (EmpleoMan) se indica con la línea de rombos y se mide en el eje izquierdo; el empleo total (Empleo), con la línea gruesa y se mide en el eje derecho. La línea vertical señala un cambio estructural que refleja la trascendencia de la desindustrialización: desde 1979 el empleo en la industria manufacturera formal se estancó en

cerca de 500.000 personas; de 1979 a 2009 no creó ni un solo puesto de trabajo, como tendencia.

Si faltasen argumentos para sustentar la pendularidad del proceso de transformación industrial, cabe mencionar que la creación de establecimientos industriales aumentó sistemáticamente entre los años treinta (unas cinco plantas nuevas por año) y los ochenta (600 plantas nuevas por año en promedio), y cayó abruptamente a 57 plantas nuevas en 2001 (Echavarría y Villamizar, 2007).

La comparación de las gráficas 3 y 4 indica que la dinámica económica de largo plazo y la transformación industrial están relacionadas intrínsecamente: la aceleración del crecimiento de las primeras siete décadas del siglo XX se corresponde con la tendencia a la industrialización; y la desaceleración posterior se corresponde con la tendencia a la desindustrialización.

Ya se argumentó que los gobiernos progresivos impulsan el crecimiento económico mientras que los no progresivos lo frenan. La relación entre transformación industrial y crecimiento que se acaba de examinar permite sustentar que el activo productivo más importante para el crecimiento económico ha sido la diversificación de la industria manufacturera, aunque los demás activos productivos, como se verá, son también indispensables. Y esta regularidad de las grandes etapas también se observa en las sub-etapas.

LAS SUB-ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO NACIONAL

Por la limitación de espacio, en este artículo solo se hace una breve mención a la relación entre dinámica económica por sub-etapas y la oferta de activos productivos, con énfasis en el apoyo de los gobiernos a la diversificación industrial.

Etapa progresiva: aceleración económica

El despegue económico. El despegue económico fue impulsado sobre todo por las políticas progresivas de Rafael Reyes (1904-1909) y Pedro Nel Ospina (1922-1926). Este se logró con la pacificación nacional, la promoción de la industria manufacturera, el apoyo a la producción de café (principal fuente de divisas), la construcción de ferrocarriles y carreteras, los estímulos a la inversión, la recuperación de la circulación monetaria y del sistema bancario, y la creación de varias entidades encargadas de estos fines (Ministerio de Obras, Banco de la República, etc.). Ospina tuvo menos restricciones externas que Reyes por los 25 millones de dólares que entregó Estados Unidos como compensación

por la independencia/toma de Panamá, y la posterior “prosperidad al debe” que canalizó crédito internacional hacia el país. Así, de 1906 a 1924 el país creció a una tasa superior al 5% anual (gráfica 1); con una tendencia a la aceleración que duraría hasta 1928.

La Gran Depresión. Como ya se mencionó, el gobierno de Abadía Méndez (1926-1930) se benefició por dos años (1926-1928) del impulso económico de las décadas anteriores, pero luego esperó a que la crisis le pasara por encima durante el resto de su mandato. La tasa de crecimiento de largo plazo disminuyó al 2,1% en 1932 (gráfica 3).

El régimen liberal y el primer año de Ospina Pérez. Los cuatro gobiernos del Régimen Liberal fueron progresivos: Enrique Olaya H. (1930-1934), Alfonso López Pumarejo (1934-1938), Eduardo Santos (1938-1942), y nuevamente López Pumarejo (1942-1945) con su designado Alberto Lleras Camargo (1945-1946). Cabe destacar el “keynesianismo” pragmático de Olaya Herrera para reactivar la economía con un programa de obras públicas. Solo un año largo de Ospina Pérez (1946-1947) sería de paz; también siguió un programa de gobierno progresivo, y la economía seguiría expandiéndose aceleradamente hasta 1948. Además, antes del Bogotazo (1948), y contrariando la preferencia hegemónica del laureanismo, Ospina Pérez gobernó con los dos partidos tradicionales, lo que prolongaría el pacto de convivencia y gobernabilidad inaugurado por el general Reyes durante su quinquenio. Como se muestra en la gráfica 3, de 1932 a 1948 la tasa de crecimiento de largo plazo aumentó del 2,1% al 5,3%.

La Violencia (1948-1958). En este periodo de régimen conservador gobernaron Mariano Ospina Pérez (1946-1950), Laureano Gómez (1950-1953) y los militares: Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y la Junta Militar (1957-1958). A pesar de las reformas sociales para mantener la paz social que había adoptado el régimen liberal, especialmente las reformas laborales y la reforma agraria, esta última siempre rechazada por el conservatismo, el movimiento reivindicativo del proletariado, del artesano y del campesinado daría al traste con el equilibrio bipartidista inaugurado por Rafael Reyes: ese pacto de convivencia que se mantuvo bajo el supuesto de que las élites mandaban y los sectores populares aceptaban las migajas del progreso. El régimen conservador, de nuevo en el poder desde 1946, incitó a la revancha y desató una guerra civil no declarada, aunque no por ello menos violenta. La violencia se exacerbó con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948). Aunque los programas de gobierno de Ospina Pérez y Rojas Pinilla tenían visos progresivos, la violencia fue un

pesado lastre para la economía. Como muestra la gráfica 3, de 1948 a 1958 la tasa de crecimiento de largo plazo se redujo del 5,3% al 4,2%. Una tasa que no es baja si se la compara con la tasa promedio de 1925-2009 (4,1%), pero que indica una leve desaceleración en el subperiodo.

El Frente Nacional: de Lleras Camargo a Lleras Restrepo. Una vez el general Rojas Pinilla cumplió su labor de represión y apaciguamiento político, la cual contó con el apoyo inicial del bipartidismo, fue depuesto con el concurso de los dos partidos por querer constituirse en alternativa de poder y recoger algunas banderas populares del gaitanismo, lo que dio origen a la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Lo reemplazó entonces la Junta Militar, que se preparó para entregar el poder al bipartidismo reconstituido en el Frente Nacional. Este consolidó el nuevo pacto político de las élites. Sus principales propósitos fueron los siguientes: contener la oleada de insurrección popular, apaciguar los ánimos y asegurar el ejercicio del poder en manos de las élites. Por su conformación, el Frente Nacional se convirtió en el partido del orden, con exclusión de la oposición. La contención de la violencia funcionó y la economía siguió en ascenso. El nuevo liderazgo comandado por los liberales podía ofrecer activos productivos. La Alianza para el Progreso (1961) impulsó la reforma agraria, la reforma tributaria progresiva y la creación de sistemas de planeación. Los gobiernos de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Guillermo León Valencia (1962-1966) y Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) adoptaron programas progresivos; esto es más cierto para los Lleras que para Valencia, quien fue a contrapelo de la política sustitutiva cuando eliminó la licencia previa a más de la mitad de los bienes que el país requería. Además, su gobierno se centró en la “pacificación” y atacó las “repúblicas independientes” de guerrilleros liberales y comunistas; los sobrevivientes del ataque a Marquetalia formarían las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En general, los tres primeros gobiernos del Frente Nacional dieron nuevo impulso a la industrialización con reformas arancelarias protecciónistas. También se llevó a cabo un notable desarrollo en la infraestructura, se reactivó la reforma agraria (que volvió a fallar por la fiera oposición de los terratenientes y los conservadores), se incentivó la inversión y se crearon numerosas entidades oficiales. De 1958 a 1971 se aceleró de nuevo el crecimiento de largo plazo, y la tasa correspondiente pasó, como muestra la gráfica 3, del 4,2% en 1958 al 6,3% en 1971, la más alta que lograra el país en más de un siglo de historia.

Etapa no progresiva: desaceleración económica

Pastrana Borrero, López Michelsen y Turbay Ayala. Una vez asesinado el caudillo, depuesto el general, “derrotado” el movimiento guerrillero, liquidada la reforma agraria y trampeado el general en las elecciones de 1970 (el origen del M-19), el movimiento popular se desmoronó. La ambición milenarista y teleológica de la izquierda le impidió canalizar ese capital político en el contexto de la democracia representativa. Se extravió entre la lucha armada y la caza de rentas (secuestro, extorsión, narcotráfico); y cuando quiso volver a la lucha democrática, las fuerzas más retardatarias del país eliminaron a sus militantes y simpatizantes. Así, durante los gobiernos de Pastrana Borrero (1970-1974), López Michelsen (1974-1978) y Turbay Ayala (1978-1982) las élites tuvieron mayor margen de maniobra para gobernar en beneficio propio: no es que alguna vez hubiese sido diferente, sino que nunca como entonces se impuso con tanta fuerza la ideología de que lo que es bueno para las élites es bueno para el país. Se limitó o se abandonó la oferta de activos productivos, y el país empezó a recorrer una senda de crecimiento económico decreciente, con un deterioro sustancial del bienestar social. La redefinición, hacia 1970, del Frente Nacional se ha calificado como un “intercambio de regalos” (Ortiz et al., 2009). El sector terrateniente agroexportador logró revertir la reforma agraria, mantuvo un nivel mínimo de tributación de la tierra, obtuvo créditos subsidiados para el sector agrícola con un fondo de redescuento del Banco de la República, logró una tasa de cambio real favorable y creciente y que se promovieran tributariamente las exportaciones, y se aseguró un alto nivel de protección arancelaria de los cultivos tradicionales. El sector industrial ya establecido consiguió que la política económica se pusiera a su servicio con una tasa de devaluación sostenida, la promoción tributaria de sus exportaciones, una alta protección de sus productos, la desgravación arancelaria (parcial pero sustancial) de sus importaciones de insumos y bienes de capital (Plan Vallejo y licencias globales de importación), y crédito subsidiado con los fondos de redescuento del Banco de la República para las pymes y las grandes industrias. El sector financiero obtuvo la liberación de las tasas de interés, y logró la desregulación financiera y la permisividad del gobierno para llevar a cabo los procesos lícitos e ilícitos de centralización del capital procesos que condujeron a que cuatro grandes grupos financieros sean hoy los dueños del país (la permisividad fue rampante durante los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala). Y todos ellos se beneficiaron con la política de flexibilización laboral, que se convirtió en pilar de la competitividad con el abaratamiento

del trabajo y la mayor explotación laboral, además se recurrió a la violencia contra el movimiento sindical y la oposición política.

En este diseño de políticas económicas tan convenientemente fraguado desde la óptica de los sectores establecidos no hubo lugar para los sectores potenciales. Simplemente el Estado los abandonó (el pasado le ganó al futuro). El interés particular de las élites se impuso y se renunció al mecanismo de desarrollo socioeconómico más potente que tuvo el país hasta finales de los años sesenta: la política industrial. El gobierno de Pastrana Borrero propuso sustituir el liderazgo de la industria manufacturera por las exportaciones y la construcción de vivienda. Pero ninguna de ellas tuvo capacidad para jalonar la economía en el largo plazo (Ortiz et al., 2009). Se llegó entonces a un estancamiento estructural de la economía (Hirschman, 1958) y se perdió el impulso dinámico. Como muestra la gráfica 3, la tasa de crecimiento se desplomó del 6,3% en 1971 al 3% en 1983.

Betancur Cuartas y Barco Vargas. Las políticas de reactivación de la inversión de Belisario Betancur (1982-1986) y Virgilio Barco Vargas (1986-1990) llevaron a una recuperación parcial del impulso dinámico. Pero el modelo económico no cambió –no se retomó la política de diversificación productiva– y la recuperación quedó a medio camino: como muestra la gráfica 3, la tasa de crecimiento pasó del 3% en 1983 al 4,1% en 1989.

Gaviria Trujillo, Samper Pizano y Pastrana Arango. Bajo el comando del capital internacional, a partir de 1990 se impuso la apertura comercial y financiera. Los aranceles bajaron de un nivel promedio del 66% al 11%. Se reforzó la política de flexibilización laboral y la desindustrialización se profundizó (ver la gráfica 4). Se intensificó la producción de cocaína y la violencia se disparó. El crecimiento cayó, como muestra la gráfica 3, del 4,1% en 1989 al 1,3% en 1999. En este año se tuvo la menor tasa de crecimiento de largo plazo en más de un siglo de historia (más baja que en la depresión de los años treinta).

Etapa no progresiva: recuperación económica

Uribe Vélez (2002-2010). La recuperación del tercer periodo se explica por varios factores coyunturales: 1) el auge económico internacional (que comenzó en 2000 y fue interrumpido por la crisis financiera de 2008-2009); 2) la mejoría de los términos de intercambio de materias primas y minerales debida al auge de la demanda mundial liderada por China; 3) los altos subsidios, subvenciones, regalos y descuentos a la inversión en capital fijo que se otorgaron a presente y futuro, junto con la reducción de las tasas de interés activas, abarataron el capital,

lo cual se reflejó en una mayor acumulación de capital físico y en una sustitución de fuerza de trabajo¹⁰, y 4) la mejoría de las condiciones de seguridad que implantó el Plan Colombia (desde 2000 disminuyeron las tasas de secuestros y de homicidios).

En este periodo se profundizó la flexibilización laboral y se insistió en nuevos tratados bilaterales de libre comercio; la distribución del ingreso no mejoró (MESEP, 2012)¹¹, y la economía se orientó a la explotación intensiva de los recursos naturales sin atender a su preservación y reproducción. Esta recuperación económica no es entonces sostenible.

EL GRAN VIRAJE

¿Cómo se explica que las élites del país abandonaran el modelo de industrialización por el modelo aperturista? Basado principalmente en su análisis del desarrollo económico colombiano, Hirschman identificó en *La estrategia del desarrollo económico* los mecanismos económicos y sociales que indujeron el despegue económico, la transformación industrial y el crecimiento sostenido de los países en desarrollo. Planteó que la diversificación productiva inducida por los eslabonamientos intersectoriales hacia adelante y hacia atrás, los eslabonamientos del consumo, los eslabonamientos fiscales y los eslabonamientos políticos ayudaban a resolver secuencialmente el problema del desarrollo integral (estrategia de desarrollo desequilibrado). Argumentó que el desarrollo secuencial basado en esos eslabonamientos era una alternativa realista y válida frente a la propuesta dominante de industrializar simultáneamente varios sectores para que se apoyaran mutuamente en el despegue económico (estrategia de desarrollo equilibrado). Además, advirtió sobre la trampa en la que podía caer un país en desarrollo si no se mantenía en la senda de la transformación industrial:

Hasta ahora, al ocuparnos de los efectos de los eslabonamientos anteriores hemos dado por supuesto casi que la producción nacional se llevará a cabo tan pronto como la demanda nacional pase del umbral del tamaño económico mínimo. Pero, mientras que algunas fuerzas hacen que esto suceda, también existen fuerzas contrarias en operación. *A menudo, el industrial que hasta ahora ha trabajado con materiales importados estará en contra del establecimiento de industrias nacionales que los produzcan.* Primero, teme, a veces por muy buenas razones, que el producto nacional no será tan de buena calidad y tan uniforme como el importado. Segundo, piensa que podría tener que depender

¹⁰ Según el Banco de la República, la tasa de interés real activa pasó de un promedio del 20% entre 1980 y 1999, a un promedio del 10% en la primera década del siglo XXI. Esta reducción fue más que compensada por los bancos con la elevación de los costos de las transacciones financieras en cabeza de los usuarios del dinero (o sea, de todos).

¹¹ Entre 2002 y 2011 el Gini del ingreso nacional fluctuó alrededor de 0,56.

de un solo oferente nacional cuando antes podía comprar en muchas partes del mundo. Tercero, le preocupa que la competencia nacional se haga más fuerte una vez que se produzcan los ingredientes básicos dentro del país. Finalmente, su localización puede ser errónea una vez alterada la fuente de abastecimiento de los materiales que utiliza.

Por todas estas razones, los intereses de las industrias transformadoras, de acabado y mezcladoras, se oponen a veces a que los productos que transforman, terminan o mezclan se produzcan en el interior del país. *Es necesario un choque violento —que generalmente surge como consecuencia de disturbios de balanza de pagos o inflacionarios— para que estas industrias dejen de defender su status quo* (Hirschman, 1958, 123-124; cursivas propias).

Más de tres décadas después nuestro autor insistió en el riesgo de estancamiento estructural:

A raíz de que cuentan con la posibilidad de adquirir bienes intermedios y de capital en los países industrializados, los países en desarrollo pueden avanzar sin prisa, siguiendo la dinámica de los eslabonamientos hacia atrás, desde las últimas etapas de producción hasta las primeras y hacia la producción de bienes de capital (*si es que llegan ahí*) [...] la naturaleza secuencial del proceso de industrialización en los países de industrialización tardía podría ser considerado como un obstáculo, debido al riesgo de quedar estancados en la etapa de producción de bienes de consumo final. Este riesgo es real: como ya expliqué en *La estrategia* (Hirschman, 1992, 87).

En los párrafos anteriores, Hirschman identificó los factores que podían detener la transformación estructural en función del juego de intereses internos. Señaló que las fuerzas que impulsan la industrialización suelen tropezar con fuerzas contrarias, que surgen entre los industriales establecidos. Y advirtió sobre el riesgo de estancamiento estructural. Eso fue lo que sucedió en Colombia más de una década después de la publicación de *La estrategia*. Así se explica la aparente paradoja de que los industriales colombianos se opusieran a continuar la industrialización desde los años setenta:

Ni el sector privado ni el Estado han asumido una estrategia reindustrializadora, entre otras porque la misma burguesía industrial es reacia a una intervención directa del Estado en la continuación del proceso industrial. *Parece una paradoja pero ella (la burguesía industrial) es anti-industrialista*: pide condiciones favorables (crédito, devaluación, disminución de impuestos, cambios en la composición de los gastos del Estado hacia compras nacionales, etc.), pero obstaculiza la participación directa del Estado, cuando precisamente el capitalismo ha demostrado la necesidad de su intervención para generar sectores dinámicos que el capital privado por sí solo no puede generar (Acevedo et al., 1985, 37; cursivas propias).

Una clave para entender este comportamiento se encuentra en el último párrafo de la primera cita de Hirschman. Las primeras siete décadas del siglo XX estuvieron plagadas de perturbaciones internas y externas que cerraron a menudo el comercio internacional y obligaron a sustituir las importaciones industriales. La siguiente lista es quizá

convinciente: 1) la Guerra de los Mil Días desvertebró la economía y la aisló del resto del mundo; 2) la separación/toma de Panamá debilitó las relaciones comerciales con Estados Unidos; 3) la Primera Guerra Mundial hundió los intercambios comerciales mundiales; 4) la Gran Depresión paralizó el comercio internacional; 5) la Segunda Guerra Mundial también paralizó el comercio internacional; 6) la recesión de Estados Unidos durante la Guerra con Corea disminuyó el comercio desde y hacia Colombia, y 7) la aguda escasez de divisas ocasionada por caídas del precio del café y la fuga de capitales entre 1957 y 1966 obstaculizaron el comercio internacional del país. Además de estas perturbaciones externas, ya se comentó que desde Reyes hasta Lleras Restrepo se erigieron barreras arancelarias y para-arancelarias al comercio internacional con criterios fiscales y protecciónistas. Finalmente, la configuración geográfica del país también le dio la mano a la industrialización en esos primeros setenta años. Debido a las condiciones ambientales del trópico, las grandes urbes (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga) se situaron en los Andes, alejadas de los puertos; se decía que Colombia era el Tíbet de América. Colombia ha debido enfrentar esta característica geográfica como una desventaja competitiva para el comercio, pero fue una ventaja para su desarrollo interno. Desde Alaska hasta Chile por el Pacífico, y desde Canadá hasta Argentina por el Atlántico, las grandes ciudades están en las costas o bien conectadas con ellas. Así, cuando los navíos llegan a puerto la carga ya está prácticamente en el mercado interno. Solo Bolivia y Paraguay, por ser mediterráneas, y Colombia, por su geografía montañosa y la ubicación andina de sus capitales, están, por decirlo así, lejos del mar. Las difíciles condiciones de acceso hacia Colombia y viceversa fueron una protección natural para su actividad económica.

En virtud de este aislamiento, el desarrollo de la primera mitad del siglo XX se basó casi exclusivamente en inversión autóctona:

Colombia presenta una profunda diferencia con todos los demás países de Latinoamérica [...] Se trata del hecho de que la totalidad de las industrias establecidas en el país fueron financiadas exclusivamente con ahorro interno colombiano. En 1929 prácticamente no existía en el país ninguna industria extranjera, salvo la transitoria participación del capital norteamericano en un ingenio azucarero (Poveda, 1976, 57-58).

[...] la etapa entre 1935 y 1939 puede señalarse como un periodo especial del desarrollo de la industria en Colombia, caracterizado por la consolidación de la primera fase fabril, por el crecimiento de la sociedad anónima, por los comienzos de una tecnificación general, por la consolidación del sindicalismo, por la implantación de la legislación laboral y por la formación de un empresariado nacional. El carácter totalmente colombiano de este proceso fue una excepción en América Latina, y de haberse preservado en los años

posteriores hubiera permitido un desarrollo industrial más autónomo tanto en sentido tecnológico como financiero (*ibíd.*, 60-61).

En suma, las fuertes perturbaciones internacionales que suspendieron o redujeron el comercio internacional durante las primeras siete décadas del siglo pasado, las políticas proteccionistas y el relativo aislamiento del país incentivaron la sustitución de importaciones y el desarrollo de actividades industriales que ya existían en forma artesanal o semi-industrial.

La situación del comercio internacional empezó a cambiar en los años cincuenta con la creciente estabilidad institucional que suscitó la creación de las Naciones Unidas y los demás organismos multilaterales, lo que, entre otros factores, dio pie a una aceleración del comercio internacional. También disminuyó la protección natural del país con la reducción de los costos de transporte y la creciente globalización. Se generó entonces el ambiente propicio para que los sectores industriales establecidos empezaran a dominar la agenda de política económica. En los años setenta los industriales decidieron que era mejor consolidar sus industrias, y servirse del mercado mundial como proveedor de materias primas, maquinaria y equipo, dado que tenían el poder de diseñar todo el paquete de políticas económicas para tales propósitos. En consecuencia, la orientación política cambió, se abandonó la política sectorial y se bloqueó la diversificación productiva de la industria nacional. El neoliberalismo solo reforzó esa tendencia.

PACTOS POLÍTICOS Y CRECIMIENTO

A comienzos del siglo pasado se logró un pacto liberal-conservador bajo el mando de Rafael Reyes (1904-1909). Los cargos de gobierno se repartieron en una proporción de 1 a 2 (los vencedores de la Guerra de los Mil Días se llevaron la parte del león). Se garantizó la gobernabilidad y se pudo llevar a la práctica un programa de desarrollo progresivo centrado en la industrialización y la interconexión vial. El modelo de industrialización apoyado por el Estado tuvo consecuencias benéficas para el desarrollo socioeconómico. De Rafael Reyes a Pedro Nel Ospina y, después de la Gran Depresión, con el Régimen Liberal y en el primer año de Mariano Ospina Pérez, se generó un proceso de crecimiento sostenido y acelerado.

Después vino la Violencia, que contuvo el impulso del crecimiento y que obligaría a replantear el pacto político entre las élites. El Frente Nacional, una nueva alianza bipartidista, se formó en 1958 para contener y disuadir al movimiento popular reivindicativo, cuyas banderas fueron recogidas inicialmente por Jorge Eliécer Gaitán (primero en

la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria y luego en el ala izquierda del partido liberal) y después por el general Rojas Pinilla. Una vez logrados esos objetivos, a finales de los sesenta y comienzos de los setenta, se dio paso gradual al modelo aperturista que confía en las fuerzas del mercado para promover el desarrollo y desconfía de la intervención del Estado. El nuevo pacto, en un contexto de auge del comercio internacional, se orientó a poner la política económica al servicio de los sectores agroexportadores, industriales y financieros. El nuevo modelo económico que se forjó al calor de esos intereses relegó la oferta de activos públicos a un segundo lugar. Se abandonó la política industrial, se descartó el sistema multimodal de transporte, se desestimuló la inversión y se desatendió el desarrollo institucional. Las consecuencias perjudiciales para el desarrollo del país y el bienestar social son legión, y ya se comentaron.

A finales de siglo las élites nacionales se unieron bajo la tutela de Estados Unidos para erradicar el narcotráfico y, de paso, la insurgencia armada. Y se puso en marcha el Plan Colombia que comenzó a operar en 2000. Aunque el objetivo manifiesto del Plan no se logró, sus consecuencias indirectas en términos de seguridad tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento económico.

COMENTARIOS FINALES

El país necesita retomar el programa de desarrollo progresivo. Se debe poner la oferta de activos productivos en el primer lugar de la agenda de gobierno, lo que incluye primordialmente el apoyo a la diversificación de los sectores intensivos en tecnología.

Cabe aclarar que aquí no se pretende convertir en fetiche al sector manufacturero. La insistencia en la diversificación de la industria manufacturera refleja el hecho histórico de que este sector ha sido el más intensivo en tecnología. Los recientes desarrollos científicos y tecnológicos en otras ramas –computación, informática, telecomunicaciones, biotecnología– hacen menos cierta esa característica. Además, se ha planteado que las nuevas actividades intensivas en tecnología (manufactureras o no) son las que potencian la productividad y el crecimiento económico (Rodrik, 2007; Naciones Unidas, 2007).

Dados sus efectos sobre la distribución del ingreso y la riqueza, el bienestar social y el crecimiento económico, es posible que solo partidos políticos de centro-izquierda puedan llevar a cabo un programa de desarrollo progresivo. Ello requeriría una nueva alianza política de empresarios, clases medias y trabajadores identificados con el progreso y la defensa del bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acevedo, A.; G. Quirós y R. Restrepo. "Una aproximación sobre el desarrollo industrial colombiano 1958-1980", J. A. Bejarano, comp., *Lecturas sobre economía colombiana, siglo XX*, Bogotá, Procultura, 1985, pp. 11-44.
2. Aghion, P. y P. Howitt. "A model of growth through creative destruction", *Econometrica* 60, 2, 1992, 323-351.
3. Arrow, K. "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies* 29, 1962, pp. 155-173.
4. Alonso, J. C. y C. I. Patiño. "¿Crecer para exportar o exportar para crecer? El caso del Valle del Cauca", *Ensayos sobre Economía Regional* 46, Cali, Banco de la República, 2007.
5. Barro, R. "Government spending in a simple model of endogenous growth", *Journal of Political Economy* 98, 5, 1990, pp. S103-S117.
6. Barro, R. *Health and economic growth*, Washington, D. C., Pan American Health Organization, 1996.
7. Bonilla, R. y J. I. González. *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*, Universidad Nacional-Contraloría General de la República, [<http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/bijig062006.pdf>], 2006.
8. Cepal. *El desarrollo económico de Colombia, análisis y proyecciones del desarrollo económico*, vol. III, Naciones Unidas (E/CN.12/365 Rev.1), México, 1957; incluye *Anexo Estadístico*, en DANE/SM/CE 70/1, Serie Monográfica, Colección Económica.
9. Echavarría, J. J. y M. Villamizar. "El proceso colombiano de desindustrialización", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2007, pp. 173-237.
10. GRECO. *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Bogotá, Banco de la República-Fondo de Cultura Económica, 2002.
11. Grossman, G. y E. Helpman. *Innovation and growth in the global economy*, Cambridge, MIT Press, 1991.
12. Hirschman, A. O. *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press, 1958.
13. Hirschman, A. O. "Against the notion of 'one thing at a time'", S. Teitel, *Towards a new development strategy for Latin America: Pathways from Hirschman's thought*, cap. 1, IDB, 1992.
14. Keynes, J. M. *The general theory of employment, interest and money*, Nueva York, Harcourt and Brace, 1936.
15. Lucas, R. "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics* 22, 1988, pp. 3-42.
16. Lucas, R. "Making a miracle", *Econometrica* 61, 2, 1993, pp. 251-272.
17. Matsuyama, K. "Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth", *Journal of Economic Theory* 58, 1992, pp. 317-334.
18. MESEP. *Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010*, [www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sWVvQZ7fQH4%3D&tabid=337], 2012.
19. Murphy, K. M.; A. Shleifer y R. W. Vishny. "Industrialization and the big push", *Journal of Political Economy* 27, 5, 1989a, pp. 1003-1026.

20. Murphy, K. M.; A. Shleifer y R. W. Vishny. "Income distribution, market size and industrialization", *Quarterly Journal of Economics* 104, 3, 1989b, pp. 537-564.
21. Nelson, R. y E. Phelps. "Investment in humans, technological diffusion, and economic growth", *American Economic Review* 51, 2, 1966, pp. 69-75.
22. Ortiz, C. H. "La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra", *Revista de Economía Institucional* 11, 21, 2009, pp. 107-147.
23. Ortiz, C. H.; J. A. Castro y E. R. Badillo. "Industrialization and growth: Threshold effects of technological integration", *Cuadernos de Economía* 28, 51, 2008, pp. 75-97.
24. Ortiz, C. H.; J. I. Uribe y H. Vivas. "Transformación industrial, autonomía tecnológica y crecimiento económico: Colombia 1925-2005", *Archivos de Economía* 352, 2009.
25. Ortiz, C. H.; J. I. Uribe y H. Vivas. "Productividad, acumulación y deseconomías públicas en el crecimiento económico colombiano", *Cuadernos de Economía* 32, 59, 2013, pp. 235-265.
26. Poveda R., G. *Políticas económicas, desarrollo industrial y tecnología en Colombia, 1925-1975*, Bogotá, Editora Guadalupe, 1976.
27. Poveda R., G. *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2005.
28. Rebelo, S. "Long-run policy analysis and long-run growth", *Journal of Political Economy* 99, 3, 1991, pp. 500-521.
29. Rodrik, D. "Industrial development: Some stylized facts and policy directions", United Nations, *Industrial development for the 21st century*, Nueva York, 2007, pp. 7-28.
30. Romer, P. "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy* 94, 1986, pp. 1002-1037.
31. Romer, P. "Growth based on increasing returns due to specialization", *American Economic Review* 77, 1987, pp. 56-62.
32. Romer, P. "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy* 98, 1990, pp. S71-S102.
33. Schumpeter, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1942.
34. Smith, A. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* [1776], México. D. F., Fondo de Cultura Económica, 1958.
35. Solow, R. "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics* 39, 1957, pp. 310-320.
36. United Nations. *Industrial development for the 21st Century: Sustainable development perspectives*, Nueva York, 2007.
37. Villar, L. y P. Esguerra. "El comercio exterior colombiano en el siglo XX", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica-Banco de la República, 2007.
38. Young, A. "Invention and bounded learning by doing", *Journal of Political Economy* 101, 1993, pp. 443-447.