

**EVALUACIÓN DE REFORMAS EN LA ECONOMÍA IMPLEMENTADAS DENTRO DEL
MARCO DEL CONSENSO DE WASHINGTON: LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

SAMIR KIUHAN VÁSQUEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
BOGOTÁ, DC
2007**

**EVALUACIÓN DE REFORMAS EN LA ECONOMÍA IMPLEMENTADAS DENTRO DEL
MARCO DEL CONSENSO DE WASHINGTON: LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

SAMIR KIUHAN VÁSQUEZ

Trabajo de grado para optar al título de Economista

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
BOGOTÁ, DC
2007**

ÍNDICE

Introducción

1 Marco Teórico

1.1 Origen del Consenso de Washington

1.2 Decálogo Original

1.3 Críticas al Consenso de Washington

1.4 Criterios De Identificación

2 Plan Nacional de Desarrollo

2.1 La Revolución Pacífica (1990-1994)

2.2 El Salto Social (1994-1998)

3 Impacto de las Reformas y Evolución de Variables

3.1 Manejo Fiscal

3.2 Tasas de Interés y Flujos de Capital

3.2.1 Periodo 1990 - 1997

3.2.2 Periodo 1997 – 1999

3.3 Tasa de Cambio y Política Comercial

3.4 Otros Puntos del Decálogo

3.4.1 Privatización

3.4.2 Desregulación

3.4.3 Derechos de Propiedad

4 Conclusiones

5 Bibliografía

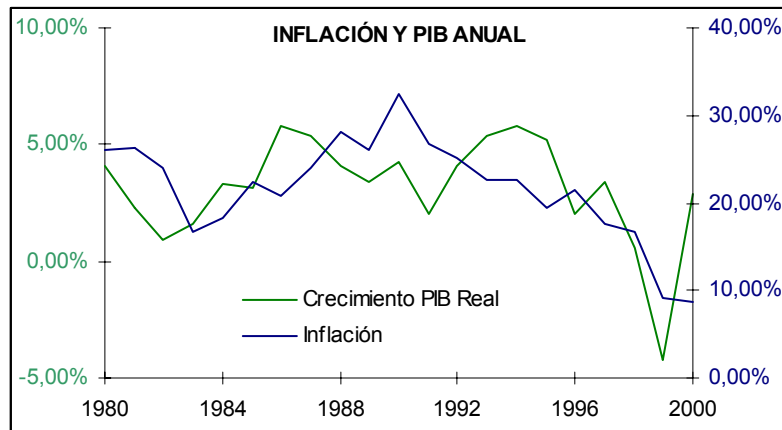
INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el anteproyecto aprobado, este trabajo busca evaluar las reformas económicas implementadas en Colombia en la década de los noventa a la luz de las fórmulas de ajuste establecidas a través del denominado Consenso de Washington. Para esto se evaluará la conveniencia y forma de aplicación del esquema del Consenso para el caso colombiano, al analizar el impacto y la forma de asimilación de estas políticas sobre las variables que buscaba modificar.

La década de los noventa fue testigo de significativas reformas de la economía colombiana, en las cuales se cambiaron aspectos estructurales del aparato productivo y de la forma en que se interrelacionaban los mercados, tanto internamente, como con el mundo. Estas reformas no se dieron en Colombia de manera aislada, sino que fue parte de un proceso regional, donde se dieron cambios con características similares.

Pese a los esfuerzos de los diferentes gobiernos en este periodo, estos cambios no se vieron reflejados en las variables que buscaban promover estas reformas. Un amplio rango de variables evidenció un detrimento de las diferentes dimensiones de la economía colombiana. El crecimiento real del producto pasó de presentar un incremento promedio de 4.57% en el periodo 1970 -1989, a crecer 2.86% en la década de análisis. Estos resultados resaltan si se tiene en cuenta que el PIB decreció 4.2% en 1999, fenómeno de contracción del producto que no se registraba desde 1931.

Los ingresos laborales mostraron un incremento en la desigualdad; según el Departamento Nacional de Planeación, el coeficiente de Gini aplicado a los ingresos laborales pasó de 0.5 en 1970 a 0.46 en 1990. Sin embargo, esta mejora en la distribución de los ingresos fue corregida durante la década de estudio, al cerrar el coeficiente en 0.515 en 1999.



Fuente: DANE

En lo relativo a la pobreza tampoco presentaron resultados positivos. El porcentaje nacional de hogares en condición de pobreza pasó de 54% en 1991 a 56% en 2000. Estas cifras son menos optimistas si se desagrega la población urbana, caso en que esta cifra pasa de 74% a 85%.¹

Otros indicadores reflejan un deterioro en materia económica, social e institucional en Colombia entre 1990 y 1999, por lo que surge la necesidad de conocer la razón para la adopción de estas políticas. A lo largo de las últimas décadas se ha formulado la hipótesis que estas reformas respondieron al seguimiento del Consenso de Washington (CW), un decálogo de observaciones de política monetaria que fue postulado a finales de los ochentas.

Este trabajo busca entonces determinar si las políticas adoptadas en los 90 respondieron a las recomendaciones contenidas en este decálogo, y de ser así, qué tipo impacto tuvieron estas reformas sobre las variables que buscaban modificar. Así mismo, está acotado por el periodo comprendido entre 1990 y 1999 con el fin de determinar el posible efecto de las medidas en las dos administraciones posteriores al

¹ NUÑEZ, Jairo. Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes, CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas. Bogotá: Diciembre de 2002.

anuncio del Consenso de Washington, el cual se puede diluir con políticas adoptadas en otros periodos si se extiende el intervalo de estudio.

Estas preguntas fueron formuladas por Williamson previamente a la polémica académica que se formó alrededor del CW. De hecho, en el texto en el cual formuló el decálogo², concluía con las interrogantes acerca de la implementación y los resultados obtenidos de las herramientas de política que él mismo recopilaba.

En un país como Colombia los procesos burocráticos pueden llegar a desacelerar las reformas diseñadas por un gobierno, y en algunos casos hasta a anularlas, por lo que se tomarán los Planes Nacionales de Desarrollo como base para determinar los verdaderos lineamientos gubernamentales en términos de política económica. Lo anterior conlleva a buscar la correspondencia entre los objetivos de estos gobiernos con los resultados tangibles de estas intenciones. Aquí se busca determinar si los ajustes, en el ámbito económico, utilizados en la década pasada en Colombia, fueron parte del esquema determinado por el denominado CW, o si simplemente se trató de políticas disyuntas hechas por fuera de un esquema de política de Estado con coherencia dinámica.

Este trabajo consta de cuatro secciones: La primera busca dar las herramientas teóricas para identificar el CW como manual de política, y algunas discusiones que se han generado alrededor de este tema. En la segunda sección se analizan los Planes Nacionales de Desarrollo, para ver la coherencia de las propuestas gubernamentales con el CW. Finalmente, en la tercera, se busca determinar el impacto de reformas adoptadas sobre las variables que contempla el decálogo, y por último se concluye.

² WILLIAMSON, John, What Washington Means by Policy Reform, Capítulo 2 de Latin American Adjustment: How much has happened?. Abril 1990.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. ORIGEN DEL CONSENSO DE WASHINGTON

El término “Consenso de Washington” (CW) surgió de un artículo escrito por John Williamson, Senior Fellow del Instituto Internacional de Economía, para una conferencia en 1989. En esta conferencia, llamada “*Latin American Adjustment: How much has happened*”, Williamson buscaba dar argumentos a favor del Plan Brady, que buscaba reestructurar la deuda de los países no desarrollados, en especial los de América Latina, dando alivios y nuevos plazos para los pagos de estos créditos.

Estos instrumentos fueron recopilados con el fin de buscar un conjunto de políticas recomendables para América Latina en un momento de grandes problemas como la estanflación (estancamiento del crecimiento del producto interno, acompañado con altas tasas de desempleo e inflación) y la deuda pública. El nombre del decálogo proviene de un momento histórico en el cual las instituciones financieras internacionales (o de Bretton Woods), las agencias económicas del gobierno estadounidense y los principales frentes académicos tenían, según Williamson, unos lineamientos muy similares y estaban de acuerdo en que tipo de políticas era recomendable seguir con unos síntomas macroeconómicos preestablecidos.

Williamson escribe entonces el artículo “*What Washington Means by Policy Reform*”, donde expone por qué es necesario continuar las ayudas del Plan Brady, al justificarlas con los cambios significativos en las políticas económicas y en las actitudes frente a estas modificaciones en América Latina. Es en este contexto donde trata de sintetizar las posturas de lo que él llama Washington, un concepto donde se une el Washington político del Congreso y los miembros de la administración, las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno, el Tesoro Americano y los *think-tanks* (altas esferas ideológicas). Según el autor, en ese momento coyuntural

específico, los puntos de convergencia permitían generalizar las concepciones de desarrollo de estas organizaciones.

Los diez puntos en los cuales se basa este consenso son más instrumentos de política que objetivos concisos. Sin embargo, Williamson reconoce que dichos instrumentos son determinados por otros objetivos (deducidos por el Washington tecnócrata), como crecimiento del producto, baja inflación, viabilidad en la balanza de pagos y distribución equitativa del ingreso.

1.2. DECÁLOGO ORIGINAL

- Déficit fiscal: luego de haber perdido la creencia en la equivalencia ricardiana (el creer que los individuos ajustan su comportamiento a los impuestos futuros, por lo cual el gasto público financiado por impuestos no tiene impacto en la demanda agregada) y en la estimulación keynesiana vía déficit fiscal, era bien sabido que ésta era la causa de desajustes macroeconómicos como la inflación, pagos de deudas y capitales especulativos. Sin importar cómo sea medido, el déficit refleja la ausencia de un proceso racional para encontrar concordancia entre los gastos públicos y los recursos necesarios para financiarlo. La disciplina fiscal cobra utilidad cuando se interpreta como parte de una buena campaña política por parte de los gobernantes, así como también como condición para acceder al financiamiento externo por parte de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

- Priorización del gasto público: el gobierno debe dejar de promover las pérdidas de empresas estatales y auspiciar subsidios indiscriminados a sectores poco productivos, lo cual genera resultados negativos en la distribución del ingreso. El gasto debe ser dirigido a rubros como la educación primaria y la prevención en salud, enfocados hacia el beneficio de los menos favorecidos.

- Reforma tributaria: aumento de los ingresos tributarios gracias al aumento de la base tributaria (la cantidad de gente a la cual se le aplica el impuesto) y disminuir la tasa marginal a unos niveles moderados. Enuncia también que aplicar impuestos a los capitales especulativos es importante en países como los de América Latina donde hay problemas constantes de confianza.

- Liberalización de la tasa de interés: ésta debe ser determinada por el mercado ya que así se evita la asignación ineficiente que se produce cuando la burocracia determina los precios del capital con criterios arbitrarios. La tasa debe ser positiva con el fin de restarle incentivos a los capitales especulativos y aumentar el ahorro, pero situada en niveles moderados que promuevan la inversión productiva y no represente una amenaza para la deuda del gobierno.

- Tasas de cambio competitivas: El tipo de cambio debe ser consistente con unas metas macroeconómicas de mediano plazo. En términos más específicos, ésta debe incentivar una economía orientada hacia las exportaciones, eliminando cualquier sesgo hacia la sustitución de importaciones. La tasa debe ser suficientemente competitiva para promover el crecimiento de las exportaciones, sin causar presiones inflacionarias adicionales, ni limitar los recursos disponibles para la inversión doméstica.

- Liberalización del comercio: el primer paso de una política comercial orientada hacia fuera es la liberalización de las importaciones. Este proceso facilita el acceso a factores de producción a precios competitivos y reduce las distorsiones que desembocan en un castigo a las exportaciones. Williamson hace énfasis la gradualidad en los desmontes de las restricciones, lo que debe ser acorde con el nivel de tolerancia de la balanza de pagos. Adicionalmente, este proceso debe estar acompañado de protecciones a los sectores emergentes, los cuales necesitan apoyo gubernamental para la asimilación de la nueva competencia.

- Inversión extranjera directa: estos flujos de capital, de mayor importancia para Williamson que los de carácter especulativo, deben ser estimulados debido a sus beneficios derivados. Este tipo de inversión viene acompañada con nuevas tecnologías, conocimientos específicos y, en general, técnicas para aumentar la productividad de los mercados domésticos. El uso de herramientas como el canje de deuda por activos del gobierno puede ser una buena herramienta para fomentar la inversión extranjera directa, al mismo tiempo que reduce los pasivos del sector público (ver Privatización).

- Privatización: el traspaso de las firmas del Estado a manos privadas fomenta el mercado competitivo, en el cual se busca maximizar las utilidades en vez del bienestar social. El Estado crea distorsiones al proporcionarle subsidios a estas empresas, bien sea para disminuir el precio que percibe el consumidor final, como también para mantener la viabilidad financiera de las firmas. Uno de los atractivos de la privatización son los canjes de deuda por activos, en los cuales el sector público disminuye sus pasivos a cambio de títulos representativos en empresas estatales. Este proceso evita las presiones monetarias que podrían surgir al tratar de pagar las deudas con más emisión, y el Estado se desliga de posibles gastos por inversión que podrían necesitar dichas empresas.

- Disminución de la regulación: en mercados como los latinoamericanos, donde se observan fuertes controles a los flujos de inversión extranjera, barreras al comercio internacional, asignación crediticia discriminatoria, rigidez laboral y controles de precios, la disminución de la regulación aumenta la competencia y la eficiencia. Adicionalmente, Williamson argumenta que, cuando los funcionarios que determinan la regulación existente son mal remunerados, se generan incentivos para la corrupción.

- Derechos de propiedad: para finalizar, el autor hace énfasis en la determinación de los derechos de propiedad como la base de la economía de mercado, los cuales pueden llegar a ser menospreciados. En Latinoamérica la percepción general es que hay

falencias en este aspecto, las cuales pueden llegar a causar fallas en el sistema de asignación óptima.

El decálogo de Williamson no tenía las pretensiones que algunos de sus opositores le han atribuido en los últimos 15 años. El autor simplemente pretendía mostrar la visión generalizada en un momento coyuntural específico; muchos puntos de estos son polémicos y ni siquiera defendidos por el autor mismo en ocasiones posteriores, como se puede ver en textos subsecuentes que ha publicado desde esa fecha.

1.3. CRÍTICAS AL CONSENSO DE WASHINGTON

Después de crear innumerables controversias y discusiones académicas, el CW se convirtió rápidamente en un término muy usado en los círculos de la política del desarrollo. Con gran desatino se malinterpretó el decálogo de 10 herramientas de política que su autor definió como una convergencia intelectual en un momento específico por partes del gobierno de los Estados Unidos, sus agencias económicas y las agencias multilaterales.

El término encarnó de manera peyorativa gran cantidad de políticas e ideologías muy criticadas en los noventa, volviéndose sinónimo de otras tendencias como “neoliberalismo”, “fundamentalismo de mercado”, “neoimperialismo americano”, y asociándolo a definiciones como “*die-hard liberalization*”, “*policy prescriptions based on free market principles and monetary discipline*”, “*liberalize as much as you can, privatize as fast as you can and be tough in monetary and fiscal matters*” y “*a laissez-faire global economy*”.

Debido a esto, Williamson se vio en la necesidad de precisar y redefinir lo que en un momento específico fue un consenso, y admitir falencias en algunos puntos, las cuales salieron a relucir luego de revisiones empíricas y analíticas de los mismos. En este

proceso dialéctico tomaron parte grandes intelectuales de la última década como Joseph Stiglitz, Dani Rodrik y Moisés Naim, entre muchos otros que aportaron a la discusión.

Como resultado de este proceso, su autor original revisó puntos clave como la liberalización de las tasas de interés y la determinación de una tasa de cambio competitiva; esto se hizo debido a eventos históricos como la crisis del este asiático en 1997-1998 o la crisis la Argentina de 2001, que demostraban las grandes fallas que tenían frente a choques coyunturales no esperados.

CW Original	CW "Aumentado"
Disciplina Fiscal	El CW Original más:
Priorización del Gasto	Gobierno Corporativo
Reformas Tributarias	Anticorrupción
Liberalización Financiera	Flexibilidad del Mercado Laboral
Tasas de Cambio Competitiva	Tratados de Libre Comercio
Apertura Comercial	Códigos y Estándares Financieros
Inversión Extranjera Directa	Apertura Prudente a los flujos
Desregulación	Régimenes no intermedios de Tasa de Cambio
Derechos de Propiedad	Banco Central Independiente
	Red de seguridad Social
	Metas de Reducción de Pobreza

Fuente: Rodrik (2002)

Por otro lado, a la nueva versión se le sumó un paquete de políticas con otros fines paralelos a la búsqueda del crecimiento del producto, pero mucho más enfocados al desarrollo igualitario y a la solidez institucional. Este paquete de reglas, al cual Rodrik le llama el “*Augmented Washington Consensus*”³, no difiere mucho del original, ya que continúa teniendo como prioridad la maximización de los flujos de inversión y de comercio mundial, antes que crear gobiernos sólidos con propuestas específicas y coyunturales a cada problema.

³ RODRIK, Dani, “ After Neoliberalism, GATT?”, Conference sponsored by the New Rules Of Global Finance Coalition May, 2002

El debate sigue abierto, y el objetivo de Williamson de lograr que su consenso simplemente fuera lo que él llama una “*intellectual swear word*”, ha dado pie a un sinnúmero de controversias en la teoría del desarrollo, que todavía no encuentra una receta aplicable a todos los países y a todas las circunstancias.

Paul Davidson toma la palabra en esta discusión enarbolando el pensamiento keynesiano, centrándose específicamente en la disciplina fiscal, la liberación de las tasas de interés y la búsqueda de una tasa de cambio competitiva. Basándose en la Teoría General de John Maynard Keynes, Davidson defiende políticas muy contrarias a las expresadas en los puntos del CW, sin desconocer la necesidad de algunos puntos del decálogo como los derechos de propiedad o unos tipos específicos de privatización.

Como buen keynesiano, sus críticas empiezan asociando los cimientos del pensamiento de Williamson en orígenes clásicos, al asociarlo con “fundamentalismo de mercado y neoliberalismo”. Basa este argumento en la afirmación de que la diferencia entre el CW y el pensamiento clásico es que aunque ambos creen que en el largo plazo la economía tenderá a un equilibrio de asignación óptima de recursos y pleno empleo, Williamson sostiene que la velocidad de ajuste no es la más apropiada y usa las herramientas de su decálogo para llegar más rápido a este denominado óptimo social.

El papel del Estado es determinante como catalizador de la inversión directa y como el encargado de velar por la estabilidad de la tasa de interés doméstica y la balanza comercial. El seguimiento de estas políticas de “*laissez-faire*” (forma en que Davidson denomina al CW) promueve una dinámica de empobrecimiento, ya que al liberalizar mercados como el laboral con el fin de buscar competitividad, o deprimiendo los términos de intercambio para tener tasas de cambio más competitivas, sólo se logra un proceso de depresión regional que genera un detrimento de los estándares de vida. Davidson argumenta que tener una disciplina fiscal sin tener paralelamente un sistema que promueva la inversión y el empleo doméstico, y que sumado a un sistema financiero donde se promuevan los movimientos especulativos, puede reengendrar un

significativo problema. En ésta situación, todos los países terminan adoptando políticas a favor de unas exportaciones que nadie va a comprar, acelerando de esta manera el proceso de empobrecimiento de las regiones.

Otro de los grandes problemas de Latinoamérica radica en la elasticidad ingreso de los productos en los cuales tiene ventaja comparativa, ya que esta es menor por parte de los compradores del mundo, que la elasticidad que tienen los residentes nacionales por importaciones del mundo. Por esto se genera un problema estructural de balanza de pagos y es aquí donde entran las instituciones financieras internacionales para financiar estos desequilibrios con sus préstamos.

Una solución alternativa a este fenómeno es instaurar un Estado mucho más participativo, que busque incentivar la demanda interna sin preocuparse tanto por la balanza de pagos o los servicios de la deuda. Un Estado que cree controles a los flujos de capital sin que esto ahogue la inversión extranjera, pero que proporcione una estabilidad capaz de soportar choques externos.

Joseph Stiglitz también hace críticas al decálogo: para el Premio Nóbel, las políticas del CW no sólo son incompletas sino equivocadas. Los fundamentos de su crítica se enfocan en la priorización por la baja inflación, la disminución del déficit presupuestario y de cuenta corriente, así como también en la liberalización financiera.

La inflación no es un problema que esté correlacionado con el crecimiento ya que los costos enunciados por los defensores de una meta inflacionaria son despreciables para niveles por debajo del 40%. Estudios del mismo autor muestran evidencia empírica de una curva de Phillips (relación negativa entre inflación y desempleo) cóncava, con costos menores a los beneficios cuando la inflación está aumentando. Al fijar un objetivo de inflación se disminuye la discrecionalidad de la política monetaria y fiscal, quedando éstas totalmente maniatadas a cumplir un objetivo opuesto al de la

consecución de crecimiento sostenido y al del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en el corto plazo.

En lo referente al manejo fiscal, Stiglitz argumenta que el nivel óptimo de déficit dependerá exclusivamente y de la forma en que se financien los mismos. Difiere de la postura del CW de disminuir el tamaño estatal y privatizar con el argumento que estas empresas son ineficientes y generan pérdidas; él afirma que en ciertas condiciones privatizar simplemente es, en términos de eficiencia, análogo a pasar un monopolio del estado a manos particulares. Siguen existiendo los mismos problemas organizacionales y de incentivos que cuando estaban en manos del Estado.

Así mismo, dice que el Estado debe seguir suministrando bienes que no es conveniente dejar en manos del sector privado (nombra cárceles, vías y enriquecimiento de uranio), y debe crear los marcos institucionales necesarios para el mantenimiento de la competencia en los mercados. Su papel como regulador es indispensable en mercados como el financiero, donde la liberación que busca el CW no sólo no es ineficiente, sino que llega a ser contraproducente en términos de estabilidad y crecimiento. Sus funciones no se pueden limitar sólo a crear un marco jurídico, sino también a velar por la seguridad, promover la competencia, proteger al consumidor y asegurar que los fondos lleguen a todas las capas de la sociedad.

El mercado financiero no es el único que necesita apoyo gubernamental. En muchos otros abundan problemas como la asimetría de la información y la incapacidad de crear contratos óptimos, lo que generan externalidades negativas que rompen con los teoremas del bienestar, lo que conlleva directamente a equilibrios no paretianos.

Es importante entonces preguntarse, aún con todas estas falencias, ¿a qué es debido el éxito del CW como política recomendable por las instituciones de Washington? A esto Stiglitz responde que su buena aceptación radica en su simplicidad, fácilmente aplicable

con un análisis breve de cuentas nacionales, diagnósticos escuetos y poco específicos para las condiciones estructurales distintas para cada país.

1.4. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN

Las bases conceptuales que se presentaron en las anteriores secciones son indispensables para poder determinar qué políticas que fueron concebidas dentro del esquema del CW. Ya definidos individualmente los puntos del decálogo, se procede entonces a identificar aquellas políticas encaminadas a la consecución de los objetivos implícitos en este manual de desarrollo.

Para poder definir el lineamiento político se usará el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es la carta de navegación propuesta por cada gobierno que llega al poder, con el fin de tener unas metas definidas para el mediano plazo. Estas deben tener consecuencia con unos montos que financiarán los gastos implícitos en el mismo, cifra que debe ser aprobada por el Congreso de la República.

En este sentido, en el PND están plasmadas las concepciones teóricas y prácticas que cada gobernante espera ejecutar en su mandato, con el fin de cumplir con su labor como agente maximizador del bienestar social. A continuación se hará una evaluación de los PND del periodo 1990-1998, intervalo que abarca los gobiernos de César Gaviria Trujillo (1990-1994) y Ernesto Samper Pizano (1994-1998). Dado que estos planes son presentados por el Departamento Nacional de Planeación el año posterior a la posesión cada mandatario, este estudio no incluye el PND del Presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Esto se fundamenta en la consideración de que en tan corto plazo (menos de un año), no se puede ejecutar los proyectos de un PND dada la lentitud que presenta Colombia para efectuar cambios institucionales, políticos y económicos.

2. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y EL CONSENSO DE WASHINGTON

Esta revisión tiene como característica principal el estar enmarcada dentro del contexto del CW, por lo cual el objetivo principal será determinar la coherencia de los lineamientos gubernamentales con el decálogo original planteado por Williamson, el cual es el objeto de este trabajo.

2.1. La Revolución Pacífica (1990-1994)

De los dos periodos gubernamentales que abarca este estudio, la Administración Gaviria es la más relevante en términos de reformas estructurales que cambiarían de forma radical el aparato productivo y las relaciones económicas existentes para el país.

Este PND resumió el modelo de desarrollo usado en Colombia en los veinte años anteriores como aquel en el cual el Estado debía cumplir una función catalizadora al impulsar sectores denominados como “estratégicos”. Esta estrategia de intervención selectiva tenía como grave falencia implícita la disyuntiva en el corto plazo entre acumulación de capital y equidad⁴, hecho que sin estar acompañada con una política social compensatoria, acarreaba deficiencias distributivas importantes. Los costos en términos sociales de este tipo de políticas no solo eran pagados por aquellos sectores no definidos como prioritarios, sino por grandes grupos de la población, las cuales empezaban a verse afectadas por las limitaciones a la productividad y al crecimiento eficiente y sostenido.

Las políticas económicas que fueron ejecutadas en Colombia a lo largo de los veinte años anteriores a este gobierno generaron limitaciones económicas e institucionales definidas, reflejadas en la evolución de variables como el ingreso per. cápita, la desigualdad, la pobreza y la violencia, las cuales este PND se proponía solventar. En lo

⁴ El PND alude a los trabajos de Kuznets para fundamentar este punto. Específicamente, KUZNETS, Simon, Economic Growth and Income inequality, American Economic Review, vol SLV 1, 1955

económico, los problemas que identificaba el PND fueron la desaceleración de la productividad de los factores, el enclaustramiento de la economía en términos de comercio externo, el debilitamiento de la acumulación de capital y la restricción a la movilidad de los factores de producción.

En términos de institucionalidad, el rezago y la disfuncionalidad eran evidentes para los que determinaban la política económica en este momento del tiempo. Modelos de regulación heredados de momentos históricos diferentes, desembocaban en distorsiones en la intervención estatal y por ende, en fallas costosas para el país.

El Estado suplantó la iniciativa privada en algunos casos, causando ineficiencia y restándole incentivos a la competencia y al desarrollo de los mercados. El mercado ofrece la ventaja que elimina la búsqueda de rentas por parte de los particulares y de prebendas legales para sectores específicos, como también los costos asociados a la adquisición o conservación de estos beneficios. Por esto este PND propone otro tipo de Estado, uno más inclinado hacia la promoción del mercado y la competencia, como la herramienta más clara y accesible para la mejor asignación de recursos. Este Estado tendría menos injerencia en el mercado, sin que eso signifique la eliminación de su papel de velador del bienestar general, puesto que siguen existiendo fallas intrínsecas en mercados específicos que deben ser corregidas.

Sin embargo, la intervención regulatoria en los mercados en Colombia no solo no cumple su función como correctora de ineficiencias, sino que genera mayores distorsiones. Esto sucede ya que la regulación no refleja un proceso analítico de identificación de las distorsiones de los diferentes mercados, sino que obedece a un mecanismo de compensación sobre aquellos grupos económicos que ejercen presión sobre las ramas del poder político.

Si a esto se le suma los problemas inherentes de la regulación, como lo son los problemas de información óptima para la detección y cuantificación de los problemas de

eficiencia, gran parte de los subsidios y los precios de bienes regulados fijados por parte del sector público sólo generan mayores desequilibrios en la estructura de precios relativos y cargas fiscales adicionales.

Aparte de la reducción de subsidios y la revisión de precios de bienes básicos que produce el sector público por debajo del costo de oportunidad, este PND buscó generar disciplina fiscal suficiente para dar sostenibilidad a la apertura económica y brindar espacio a la inversión privada. En este sentido, el gasto público como proporción del PIB no aumentaría del nivel observado en este momento (28%), ya que de los COP 5.4 billones que preveía el programa de inversión pública serían acompañados por incrementos proporcionales en el producto interno. De este monto, el 57% esperaba ser utilizado en inversiones de infraestructura social y física.

Esta sostenibilidad fiscal sería fruto de un proceso de racionalización de los ingresos y egresos del fisco. Por una parte, dados los menores ingresos por concepto de flujos arancelarios, el gobierno debía hacer hincapié en la reducción de la evasión de impuestos de renta y ventas para suplir este desbalance.

Por el lado de los gastos, el ahorro se vería tanto en los gastos corrientes en planta de personal del gobierno nacional central, como en la eliminación de dispersión de la inversión pública. El gasto fiscal debía limitarse al suministro de bienes públicos con externalidades positivas, dejando al sector privado en actividades donde el Estado no es eficiente. Este último debía enfocarse entonces hacia acciones redistributivas que impulsen el capital humano, el cual se incrementa al proveer educación, salud y nutrición a sectores específicos de la población, que sin la ayuda gubernamental no podrían acceder a este tipo de beneficios.

En educación y salud, los temas específicos que nombra Williamson como prioridad del gasto público, el PND tiene metas puntuales. Para la educación, el gobierno esperaba tener 630,000 cupos adicionales para primaria, 311,000 en secundaria y 1,325

estudiantes en postgrado y maestría, con lo que se alcanzaría una cobertura del 70% para el final del periodo presidencial. Las metas en salud y nutrición son iguales de ambiciosas; para 1994, el PND esperaba que el 80% de la población de las zonas más deprimidas contaran con cobertura de sus necesidades básicas.

En materia comercial, las bondades de la apertura cobran vigencia en las nuevas teorías del desarrollo a las que se quiere fundamentar este plan⁵, por lo que son tácitas las propuestas para eliminar las restricciones comerciales y a la movilidad internacional de los factores. La reforma comercial no sólo traería beneficios para los consumidores, al ampliar la gama de bienes y servicios a precios competitivos, sino también para los productores. Con la apertura, estos cambiarían sus decisiones de inversión y producción con el fin de aprovechar los nuevos mercados externos, como también para defender su posición en el mercado local.

Para lograr la expansión del sector externo, la reforma comercial tenía que combinarse de manera análoga a la política cambiaria. El PND reconoce que el tipo de cambio real debía ser competitivo y estable, con lo que se elimina el sesgo en contra de las exportaciones y se sustituye los mecanismos de protección de sectores determinados. Este gobierno divulgó en el DNP que no iba a usar la tasa de cambio para luchar contra la inflación estructural (la cual define como la que se causa por el aislamiento y la improductividad de la economía), ni para proveer protección al sector externo, ya que esto desataría presiones inflacionarias.

En materia de flujos de capital y tasas de interés, el documento es enfático en afirmar que, pese a la incertidumbre en este momento del tiempo sobre los beneficios de las tasas de intereses reales positivas, no va a intentar reducir artificialmente el costo del capital. Según el PND, los esfuerzos para disminuir las tasas de interés son

⁵ Nuevamente el PND alude trabajos particulares. En este caso: BALASSA, Bela, Exports, Policy Choices and Economic Growth in developing countries. Journal of Development Economics, Oxford University Press, 1987; y SACHS, Jeffrey, External Debt and Macroeconomic performance in Latin America and East Asia. Washington, BPEA 2, 1985.

contraproducentes para la economía, ya que por un lado afectan la disponibilidad de recursos para la inversión (debido a las distorsiones que se generan en el canal crediticio), incentivan la fuga de capitales, fomentan presiones sobre la demanda agregada y desencadenan asignaciones ineficientes del ahorro hacia proyectos menos rentables.

El flujo externo era necesario para la financiación de aquellas nuevas oportunidades que generaría la apertura económica. Los menores costos del capital en los mercados financieros internacionales incentivarían al sector privado tanto como al público al financiamiento externo, en especial el de largo plazo.

La mejora en las cuentas fiscales evitaría que el Estado se apropie de parte del ahorro que puede ser usado de manera más eficiente por el sector privado. Este decrecimiento del desplazamiento público crearía menores presiones sobre la tasa de interés en el corto y el mediano plazo, lo que sería consistente con la percepción de bajo riesgo y estabilidad necesarias para el incremento de la inversión extranjera directa.

De esta manera se observa que la Revolución Pacífica está diseñado prioritariamente

2.2. El Salto Social (1994-1998)

El gobierno de Ernesto Samper recibió una economía con recientes cambios estructurales, la cual presentaba en ese momento del tiempo una importante dinámica del producto. Pero también la recibió con problemas coyunturales, como lo era el deterioro del ahorro privado, la apreciación de la moneda local que afectaba sectores específicos y los problemas sociales asociados a la distribución inequitativa del ingreso.

Teóricamente, este PND de la Administración Samper cambia de marco conceptual al enfocarse en el capital social como punto de partida del desarrollo. La interpretación que adopta de capital social se refiere a un patrimonio colectivo igualmente fundamental

para el crecimiento económico como lo es el capital privado; según José Antonio Ocampo, quién colaboró en la elaboración de este documento como Director de Planeación Nacional, el capital social abarca los bienes públicos tradicionales (entre ellos la infraestructura física, el medio ambiente, el capital cívico e institucional), como también los bienes privados que generan externalidades positivas sobre otros agentes (capital humano y ciertos tipos de infraestructura física).

La escasez de este tipo de capital es, para este gobierno, la mayor restricción al crecimiento económico. Por una parte, el deterioro de la educación desencadenó una caída en el nivel de mano de obra calificada, lo que disminuyó la productividad total del factor trabajo. Por otra parte el rezago de la inversión pública en rubros como la educación y la infraestructura vial afectó la cadena productiva, por lo que propuso hacer énfasis en estos puntos. A diferencia del Plan anterior, que venía cargado con un fuerte enfoque en realizar cambios estructurales del aparato productivo, éste se centra en la política social, específicamente en el empleo y la educación. Sin embargo, este PND presenta algunas propuestas prácticas que pueden ser evaluadas dentro del marco de políticas del CW.

El gobierno de Samper recibió el poder con una situación del sector externo que necesitaba la atención de los encargados de la política económica. La economía recibió un flujo de capital importante en los años anteriores, resultado de la apertura comercial y financiera. La abundancia de divisas, provenientes en su mayoría del sector privado, incrementó la cuenta financiera, lo que terminó afectando el balance de la cuenta corriente. La tasa de cambio reflejó esta dinámica, al presentar una importante apreciación en los primeros años de la década. El fortalecimiento de la moneda local afectó el crecimiento del sector exportador desde 1991, por lo que la economía tuvo que apoyar su expansión en el sector de los bienes no transables.

La apreciación del peso hacía que los costos adquiridos en moneda extranjera fueran menos costosos, lo que aumentaba los incentivos para el endeudamiento en los

mercados internacionales. Este fenómeno se convirtió en un círculo vicioso, ya que el incremento del flujo de deuda acentuaba aún más valorización del peso frente al dólar, haciendo más atractivo tener financiamiento externo.

Por eso el nuevo PND se fijó como objetivo la defensa de la tasa de cambio, con el fin de evitar nuevas apreciaciones definidas como dañinas para la economía (explícitamente nombra la facilitación de una devaluación real del 2% anual a partir de 1995). Como herramientas para lograr este fin, menciona las restricciones al endeudamiento externo de corto plazo por parte del sector privado, el establecimiento de metas fiscales consistentes y las medidas pertinentes para el enfriamiento del crecimiento de la cartera del sistema financiero.

Las estimaciones de este documento proyectaban una bonanza petrolera proveniente de la producción óptima de los campos de Cusiana y Cupiagua, por lo que uno de los temas prioritarios en materia fiscal era el fortalecimiento del ahorro doméstico. Temiendo los traumatismos que conlleva la enfermedad holandesa (aceleración de la inflación, apreciación real y debilitamiento de los sectores de bienes transables) causados por las bonanzas temporales, el gobierno esperaba crear un fondo de estabilización que controlara la presión sobre el mercado cambiario y la demanda doméstica que este tipo de flujos contraería.

Adicionalmente, este fondo incrementaría la eficiencia de la inversión pública, pues la experiencia de bonanzas como la cafetera, indica que los ingresos extraordinarios se gastaban sin estudios con el rigor necesario, por lo que terminaban siendo proyectos de baja rentabilidad social.

En lo referente a las tasas de interés, no plantea una estrategia definida o un nivel óptimo. El proceso de apertura de la economía colombiana y el desarrollo del sector financiero y del mercado de capitales, permitiría que en el largo plazo los diferenciales de rentabilidad externa e interna convergieran. Sin esta brecha en las tasas, se

esperaba una disminución del flujo de capitales, convirtiéndose entonces la tasa de interés en un instrumento de estabilización en el corto plazo sin el carácter especulativo que había efectuado en periodos anteriores.

En materia comercial, el Salto Social quería mantener el proceso de apertura y consolidarlo de manera más agresiva a través de la búsqueda y desarrollo de las ventajas comparativas. Con base en estudios de Paul Krugman, concluye que los determinantes de estas ventajas no son las dotaciones iniciales de factores de producción, sino de patrones de especialización internacional que podían ser modificados por iniciativas privadas y públicas. En este sentido, este Plan buscaba diferenciarse del anterior al presentar un gobierno más activo en lo relativo a políticas sectoriales.

El gobierno estaba entonces dispuesto a adoptar las medidas apropiadas para corregir errores específicos que impedían la penetración necesaria de los mercados externos, o aquellas imperfecciones que no permitían incrementos significativos de la competitividad. Menciona específicamente planes de lucha contra el contrabando, gravámenes diferenciales para algunas importaciones, absorción de la producción agrícola en productos definidos y cambios legislativos para evitar la competencia desleal. Sin embargo, este programa de impulso sectorial no pretendía el montaje de equipos gubernamentales que diseñaran estas estrategias, sino que era un proyecto más amplio que incluía a los gremios empresariales y sindicales. No buscaba tener unos sectores denominados estratégicos para el crecimiento, sino promover el desarrollo específico de cada sector.

Para esto planeaba determinar, sin nombrar estrategias específicas, la forma en que el sector público podía ser socio estratégico del sector privado al identificar las nuevas áreas de inversión, desarrollo tecnológico y las estrategias de mercadeo que fuera necesarias para cada sector.

El PND del gobierno Samper reitera la importancia de la inversión extranjera directa como condición esencial para el proceso de internacionalización y condición básica para el éxito de la apertura comercial, al acelerar la transferencia tecnológica y la modernización del aparato productivo. Puntualmente, el gobierno se comprometía a mantener las garantías constitucionales sobre la protección de los derechos de propiedad sobre este tipo de inversiones, y hace alusión a la búsqueda de formas para incluir a las empresas extranjeras en los programas infraestructurales dentro del Plan de Desarrollo.

De acuerdo con una de las formas para medir el déficit fiscal que menciona Williamson, la relación deuda externa sobre PIB, el gobierno Samper estimaba que ésta se ubicara en 29% del PIB en este periodo. Los gastos de funcionamiento se esperaban reducir de 4.2% del PIB al 3.9% del PIB (sin incluir los envíos por concepto de transferencias). Para fortalecer los ingresos, el gobierno no pretendió cambiar las tasas impositivas contempladas en la Ley 6 de 1992, sino a cambio buscó racionalizar la estructura tributaria y eliminar las exenciones. Este mejora permitiría el alcance de un recaudo tributario proporcional al 1.4% del PIB para 1998.

Las privatizaciones cobran importancia para este mandato al representar ingresos adicionales al gobierno nacional central de 0.7% del PIB en promedio. De igual forma, las concesiones que serían otorgadas a las telecomunicaciones, ayudaría a compensar las necesidades de financiamiento. Las inversiones del Estado serían parte de una recomposición del gasto público, en la cual el sector social (incluye inversión en capital fijo y transferencias regionales) se incrementaría de 3.5% del PIB entre 1991 y 1994, a 6.3% en este cuatrienio.

Como ya se mencionó anteriormente, el Salto Social debe su nombre al énfasis adicional que haría en la promoción de la educación y el empleo. Ya que para el CW original la educación es prioritaria, se hará énfasis en este punto más que el que respecta al mercado laboral.

Dada la mencionada importancia de la educación como parte fundamental de lo que el PND define como capital social, el gobierno esperaba invertir COP 12.6 billones en este cuatrienio, lo que representaría una participación del gasto educativo y cultural de 5.51% del PIB. De este monto, el 72% se destinará a la educación preescolar, básica y media. Como fines puntuales, el Plan propone aumentar el promedio de escolaridad de los habitantes de 5.5 a 6.9 años, abriéndole la frontera a la educación secundaria a más colombianos. En términos de cupos, el gobierno esperaba crear 300,000 para preescolar y 600,000 para la educación básica.

Para el otro componente que resalta Williams, la salud, el PND esperaba destinar COP 12.4 billones en programas de salud, monto que representaría al final del mandato de Samper, una inversión correspondiente al 5.3% del PIB. Para financiar estos recursos, se usarían montos provenientes de las transferencias territoriales, el presupuesto general de la nación y las cotizaciones al régimen contributivo. Es en este gobierno donde se diseñan las empresas promotoras de salud (EPS), las cuales tienen como fin la administración de recursos destinados a subsidiar a la población de menos recursos. Para el final del periodo político, el régimen subsidiado debía haber afiliado mínimo a doce millones de personas.

3. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS Y EVOLUCIÓN DE VARIABLES

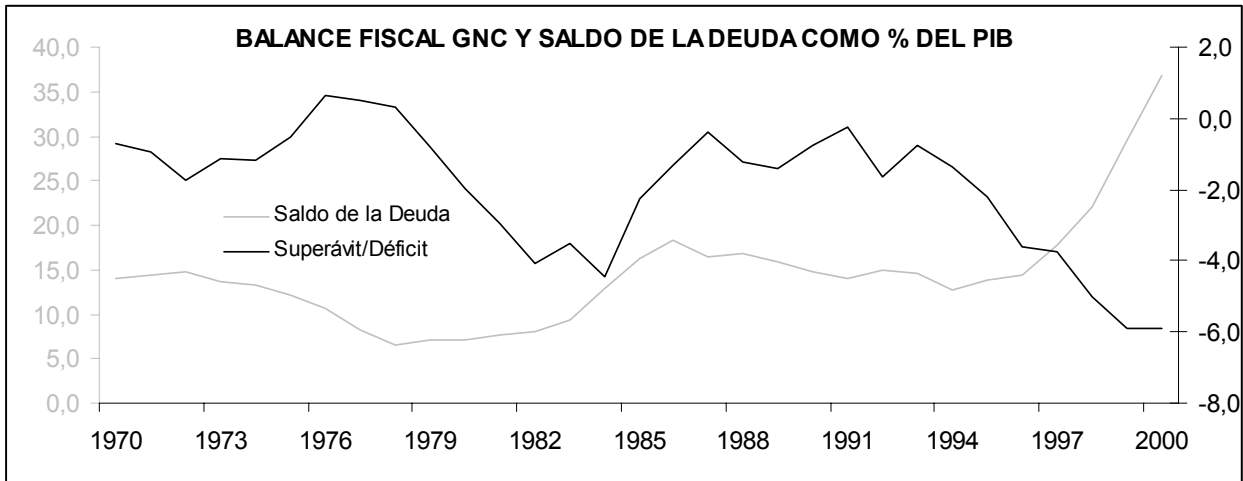
Los Planes Nacionales de Desarrollo desempeñan, según lo observado, un papel en el cual enmarcan los esfuerzos agregados de un gobierno con el fin de cumplir con metas determinadas. Sin embargo, la ejecución de dichos proyectos no siempre se da de la manera esperada, por lo que se terminan observando diferencias entre los planes que se diseñan y los resultados de los mismos.

Dado que este estudio tiene como objetivo analizar el impacto de las reformas económicas implementadas en Colombia en los años noventa a la luz de las fórmulas de ajuste establecidas a través del denominado Consenso de Washington, es de vital importancia la corroboración de las consecuencias fácticas de estas políticas. A continuación se hará una revisión de los comportamientos y tendencias de las principales variables económicas que representan implícitamente los puntos del decálogo de Williamson, como también aquellos esfuerzos reales que al parecer iban encaminados a la consecución de los mismos.

Para esto se profundizará en tres puntos, manejo fiscal, tasas de interés y flujos de capital, así como también tasa de cambio y política comercial. Estos congregan las políticas implícitas en el decálogo, y diferencian al CW de otros modelos de desarrollo modernos. Adicionalmente, se tratarán de manera independiente los puntos restantes del decálogo para no bifurcarse del objetivo principal.

3.1. MANEJO FISCAL

En términos de balance de las finanzas públicas, el periodo 1990-1999 presenta unos resultados que distan de los esperados por los PND para este intervalo. El Gobierno Nacional Central (GNC) pasó de tener, según cifras del Banco de la República, déficit corriente de COP 180.1 miles de millones en 1990, a COP 8.94 billones en 1999.



Fuente: Banco de la República

El déficit GNC como porcentaje del PIB refleja el deficiente manejo fiscal de estos gobiernos, al pasar de 0.76% en 1990 a 5.91% en 2000, siendo este desbalance el más acentuado en los últimos cuarenta años. Al analizar el ratio deuda sobre producto interno bruto, indicador que menciona Williamson para la evaluación de la disciplina fiscal, se observa la tendencia creciente que el autor pide evitar. De 0.148 en la cual empieza la década, finaliza el año 2000 en 0.369.

El crecimiento exacerbado de los gastos en comparación con los ingresos explica parte de este comportamiento. En promedio, el crecimiento anual de los gastos fue de 32.5%, mientras que los ingresos se incrementaban 29.8%. En valores absolutos, en todos los años analizados los gastos fueron superiores frente a los ingresos, pero este fenómeno se acentuó al finalizar la década. En 1990 los gastos fueron 8.6% mayores a los ingresos, mientras que para 1999, estos llevaban a representar montos 44.3% superiores a los que le entraban al GNC.

El saldo total de la deuda pasó en el periodo mencionado de COP 3.55 billones a COP 44.74 billones, ya que el crecimiento del déficit de cuenta corriente debía ser financiado de alguna manera. Al desagregar estos montos por su origen, se observa que la financiación interna de mediano y largo plazo recobró su atractivo frente a la externa al

pasar de 12.83% del saldo total al 48.9%, lo que se explica parcialmente por los problemas para la financiación externa por el cierre de los mercados internacionales.

El aumento del gasto público obedeció a causas específicas: la Ley 60 de 1993 de la Constitución Nacional reglamentó en los artículos 356 y 357, que el Gobierno debía transferir a los municipios y departamentos montos en unas cuantías que se definían proporcionalmente a los Ingresos Corrientes de la Nación. Este sistema nacional de participaciones buscaba un Estado descentralizado, en el cual los entes territoriales se encargaran de la financiación de programas sectoriales en las regiones. La imposición de estas transferencias territoriales fue en contra de la sostenibilidad fiscal, ya que por ley estos giros son de carácter rígido y no pueden ser aumentados o disminuidos dependiendo de unas condiciones que así lo necesitasen. Estos flujos no representaban compromisos para las regiones, las cuales recibían este ingreso sin exigencias de reciprocidad alguna.

Kalmanovitz encuentra que otra de las razones principales para el crecimiento del déficit fue el crecimiento del tamaño el Estado en términos absolutos⁶. Pese a haber hecho reformas institucionales para disminuir el grado de centralización, la duplicación de funciones generó una asignación de recursos públicos ineficientes. Este despilfarro incrementó el desbalance fiscal, el cual terminaron pagando los ciudadanos, no sólo en forma de mayores impuestos, sino en mayores tasas de interés. El financiamiento del Estado con el mercado doméstico de capital distorsionó el sistema de incentivos, lo que se tradujo en alzas en la tasa de interés.

Por otra parte, para determinar las prioridades del gasto fiscal que se siguieron en el periodo de estudio, se seguirá el esquema planteado por Williamson, al enfocarse en la

⁶ KALMANOVITZ, Salomón, La Política Fiscal Colombiana En Un Contexto Histórico, Borradores de Economía, Banco de la República, # 112, Enero 1999.

educación y la salud. Según este autor, estos bienes y servicios pueden interpretarse como inversión en capital humano, así como en consumo también.

La descentralización del Estado en los años noventa permitió a los departamentos y municipios suministrar bienes públicos con mayor autonomía que la que se presentaba previamente a los cambios institucionales que proporcionó la Constitución Nacional.

La Constitución de 1991, en particular la Ley 60 de 1993, estableció que la educación y la salud serían proporcionadas en su totalidad por los departamentos y municipios, con el fin de incrementar la cobertura universal y la calidad, las cuales el GNC no había podido ejecutar de manera eficiente. Esta Ley dictaminaba que el 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación debían redistribuirse proporcionalmente al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios educativos y de salud. Para los departamentos, el 20% debía asignarse para salud, 60% para educación y el 20% restante para usar entre las dos anteriores dependiendo de las necesidades específicas. Para los municipios, estos porcentajes disminuían al obligar a invertir el 30% en educación y el 25% en salud.

En estudios de Melo⁷ enfocados en la educación, se observa que el gasto total en este rubro como porcentaje del PIB pasó de 3.2% en 1990 a 4.5% en 1997. Esta inversión fomentó que el número de alumnos en primaria y secundaria en los colegios públicos pasara de 4'635,745 a 6'376,097 en el periodo 1991-1998, lo que implica un crecimiento del 37.5% de la cobertura.

Para analizar la calidad, Melo toma como variable *proxy* los resultados del examen hecho por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), en los cuales encuentra que en el periodo estudiado se disminuyó la calidad de la

⁷ MELO, Ligia. Impacto de la Descentralización Fiscal sobre la Educación Pública Colombiana, Borradores de Economía, Banco de la República N° 350, Septiembre 2006.

educación pública, al tiempo que aumentó la brecha de la calidad con la educación privada. En conclusión, este estudio muestra que pese a la relación positiva entre gasto en educación y cobertura, el impacto sobre la calidad de la misma fue negativo. Dado que la cobertura es mucho más fácil de medir que la calidad, la hipótesis del autor es que existía un sesgo hacia esta debido a sus beneficios políticos. Adicionalmente, la Constitución Nacional incentivaba este tipo de comportamiento, al no definir objetivos claros ni metas definidas con relación a la calidad.

En materia de salud, los cambios más importantes vinieron por cuenta de la Ley 100 de 1993, la cual estaba diseñada para crear un Sistema General de Seguridad Social (SGSS) en Salud. Esta reforma tenía como fines específicos quitarle el monopolio al Estado de la seguridad social, con lo que los trabajadores podían elegir la entidad que les prestaría este servicio. Para el incremento de la competencia se crearon las EPS, las cuales serían opciones diferentes al Instituto de Seguros Sociales, de propiedad de la Nación.

Adicionalmente, esta Ley creaba un Fondo de Solidaridad y Garantía, por medio del cual los trabajadores asalariados (Régimen Contributivo) subsidiarían el aseguramiento de la población más pobre (Régimen Subsidiado). En este nuevo sistema, todos los miembros de la familia del asalariado estarían cubiertos por el sistema, a diferencia de la legislación anterior que sólo cubría al trabajador. Según cifras de Planeación Nacional, en 1993 había ocho millones de personas afiliadas al sistema, equivalente al 24.3% de la población nacional. La ejecución de la Ley 100 incrementó esta cifra a 23 millones en 1997, lo que representaba en este momento al 57% de la población (esta cifra incluye población afiliada a regímenes paralelos).

Martínez y Robayo⁸ muestran como, pese a que la cobertura del servicio se incrementó en el periodo estudiado, en vez de llegar a todos los colombianos como lo esperaba la reforma de 1993, ésta se estancó en niveles del 56.19% de la población. Los autores argumentan que los recursos del SGSS fueron insuficientes por razones estructurales, más no coyunturales, como arguyen los defensores de esta Ley. Esto se debe a que el mercado laboral colombiano con alta participación de trabajadores independientes o informales crea incentivos para la baja afiliación al régimen contributivo por parte de los mismos. Esto, sumado al incumplimiento de los pagos del presupuesto nacional por parte del gobierno, tanto del punto porcentual por concepto de solidaridad, como por los montos de las transferencias (situado fiscal), hace que el sistema de salud actual no satisfaga las necesidades que presenta la población colombiana.

El manejo tributario de la década de los noventa presentó una importante variabilidad al presentar cinco reformas en este periodo. Los gobiernos de turno usaron esta herramienta indiscriminadamente con el fin de aumentar los ingresos corrientes y balancear los huecos fiscales que se incrementaban coyunturalmente. Los objetivos de las reformas tributarias en esta década se pueden reducir a dos: el primero, preparar el aparato productivo para su acceso a los mercados internacionales, luego de las reformas estructurales ejecutadas. El segundo, incrementar los recaudos tributarios, a partir de mayores tasas impositivas y mejoras en los sistemas de recaudo para evitar la evasión y la elusión tributaria.⁹

Las dos reformas tributarias del Gobierno Gaviria, la Ley 49 de 1990 y la 6 de 1992, estaban diseñadas para la preparar la economía para la apertura económica. La Ley 49 pretendía disminuir la dependencia del fisco sobre la actividad externa, al mismo tiempo que esperaba estabilizar la estructura tributaria. En términos prácticos, el IVA pasó del

⁸ MARTINEZ, Felix. ¿Por qué no se logra la cobertura universal de la seguridad social en salud?. Fedesalud. 2002

⁹ ESCOBAR, Andrés. Elementos para el análisis de Incidencia Tributaria. Archivos de Economía, Planeación Nacional de Planeación #224, Mayo de 2003.

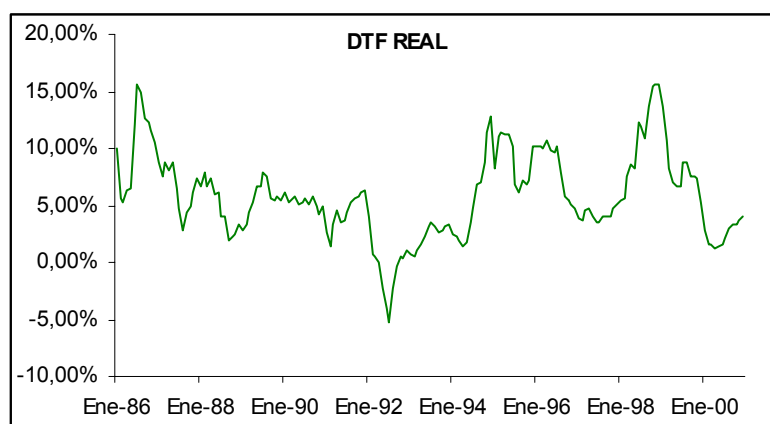
10% al 12%. La Ley 6 tuvo mayor relevancia ya que tenía como fin la estabilización económica y el cumplimiento de los programas incluidos en la Carta Magna de 1991. Esta reforma debía suplir el desbalance causado por la eliminación de la sobretasa a las importaciones y las rebajas de los aranceles, los cuales habían sido aplicados en línea con el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se venía implantando. Puntualmente, esta reforma estableció la retención en la fuente del 30% para ingresos de renta provenientes de ingresos del exterior en moneda extranjera, eliminó el impuesto sobre el patrimonio, incrementó la tarifa general del IVA de 12% a 14% y generó incentivos a la inversión privada, al darle el chance a las empresas de descontar en la declaración de renta, el impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de activos fijos.

Las reformas que se tomaron en el Gobierno Samper, la Ley 223 de 1995 y la 383 de 1997, se enfocaban principalmente al incremento de los ingresos, por medio de sanciones a la evasión y la elusión, y sanciones a los agentes retenedores de Impuesto al Valor Agregado (IVA) que incumplieran con sus pagos. La Ley 223 de 1995 incrementó la tarifa general del IVA de 14% a 16%, aumentó algunas tarifas diferenciales como la de los vehículos (de 35% a 60%), estableció la Renta Presuntiva sobre el Patrimonio Bruto (1.5%) y el 5% del Patrimonio Líquido; así como también creó incentivos para incrementar el número de contribuyentes dándole beneficios tributarios a aquellos con moras e incumplimientos.

Estos cambios fueron fructíferos en términos de recaudo, el cual pasó, según cifras de la DIAN, de COP 1.97 billones corrientes en 1990, a 1999 a COP 16.44 billones, lo que implica un crecimiento nominal del 734.51%. Pese a este importante incremento, el comportamiento de los gastos presentó una dinámica aún mayor (ver Déficit Fiscal) por lo que la sostenibilidad fiscal se vio fuertemente comprometida en este periodo.

3.2. TASAS DE INTERÉS Y FLUJOS DE CAPITAL

Desde la administración de Gaviria, el Estado buscó eliminar costosas distorsiones en el mercado financiero. La Ley 45 de 1990 fundamentó el funcionamiento del sector financiero, haciendo énfasis en el incremento de la competencia y la eliminación de barreras artificiales.



Fuente: Banrep y DANE

El ahorro sufrió de una caída significativa en la primera mitad de la década de los noventa. En un trabajo de Melo, Zárate y Téllez¹⁰, se observan diferentes posiciones frente a este fenómeno que produjo que el ahorro privado descendiera del 12.9% del PNB, al 7.1% del PNB en 1995. Una razón para esta caída del ahorro podría ser la relajación de las restricciones de liquidez, la cual incrementó los precios de los activos locales, generando así un efecto renta que incentivó el consumo y afectó negativamente los niveles de ahorro.

¹⁰ MELO, Ligia. El Ahorro de los Hogares Colombianos. Borradores de Economía, Banco de la República, # 428, Diciembre 2006.

Esta liquidez provino de la reforma financiera efectuada de manera análoga el proceso de apertura que se observaba en el materia comercial. Se observaron entonces unos importantes flujos de capitales hacia el país, causados por los diferenciales de tasas de interés en Estados Unidos y la menor regulación a este tipo de capitales. Otra razón que podría explicar esta caída es la combinación de la apreciación del peso y la liberación comercial, lo que redujo los precios relativos de los bienes durables, y restó los incentivos al ahorro.

Durante el resto de la década se observó un comportamiento similar, el ahorro nacional pasa de 23% del PIB en 1995 a 13.4% en 1999. Esta caída se explica por la disminución del ahorro público, que cae de 10.2% a 3.1% de PIB en este periodo, como también del privado que pasa de 12.8% del PIB a 10.4%. Este fenómeno se da dentro de un marco coyuntural de deterioro de las finanzas públicas y crisis financiera, lo que explica parte del mismo.

Para financiar el déficit de cuenta corriente, producto del incremento de las importaciones, la inversión extranjera (IED) adoptó un papel determinante. Ésta no se puede estudiar como un fenómeno independiente, sino que tiene que ser analizada desde el marco del flujo de capitales que se observó en el periodo estudiado. Por tener características coyunturales y fundamentales diferentes, los flujos de capital se pueden dividir en dos periodos: en el primero, comprendido entre 1990 y 1997, se observa un incremento importante de variables como la inversión extranjera directa, el endeudamiento externo público y privado, así como también de los portafolios de inversión. Durante el segundo, de 1998 a 1999, se presenta una contracción de la demanda agregada, la producción doméstica y del empleo, pérdida del acceso a capitales internacionales y reversión de la tendencia del balance de la cuenta corriente hasta registrar superávit nuevamente.

FLUJOS DE CAPITAL Y FINANCIAMIENTO DE LA CUENTA CORRIENTE 1990-1999						
(Usd Millones)						
	Cuenta Corriente	Cuenta Financiera	Endeudamiento Externo Público	Inversión Extranjera Directa	Inversión de Portafolio	Endeudamiento Externo Privado
1990	544	97	-172	484	0	-295
1991	2,347	-420	-319	433	5	-373
1992	876	348	-424	679	66	499
1993	-2,221	2,199	-44	720	145	1,799
1994	-3,674	3,393	-89	1,298	478	3,000
1995	-4,528	4,560	509	712	165	2,784
1996	-4,642	6,683	1,301	2,784	292	3,909
1997	-5,751	6,587	674	4,753	593	2,996
1998	671	3,314	1,658	2,033	-265	468
1999	626	-555	1,485	1,392	-27	-1,234

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos (SGEE)

3.2.1. Periodo 1990 -1997

El incremento de las importaciones causado por la eliminación de la mayor parte de las barreras al comercio y, en general, el aumento de la demanda interna en estos periodos, necesitó fuentes externas de ahorro para financiar estos gastos adicionales. Según lo observado por Montes¹¹, la flexibilización de las restricciones a los flujos de capital gracias al relajamiento de los controles administrativos al endeudamiento externo, permitió que los ingresos provenientes de IED, inversión de portafolio y la deuda externa, se incrementaran de manera notable en este periodo.

Los cambios legislativos hechos en 1991 sobre la cuenta de capital y la política de privatizaciones y concesiones que llevó a cabo el Gobierno Nacional, inyectaron dinámica a la IED a partir de 1992 hasta alcanzar su máximo en 1997. Este rubro registró incrementó casi 11 veces su valor nominal al pasar de Usd 433 millones en 1991 a Usd 4,753 en 1997.

¹¹ MONTES, Ernesto, Evolución De Los Flujos De Capital y de la Deuda Externa Del Sector Privado En Colombia 1990 – 2003. Borradores de Economía, Banco de la República, N° 266, Noviembre 2003.

De acuerdo a datos del Banco de la República, compilados Montes, la IED pasó a representar 1.2% del PIB en el periodo 1990 y 1993, a 2.52% para el intervalo 1999-2002. El 22% de estos montos se concentraron en el sector financiero, 21% en la industria manufacturera, 16% en el sector eléctrico y 12% en la industria petrolera. Al analizar el comportamiento de la inversión de portafolio, se observa un comportamiento similar al registrado por la IED. Los fondos de inversión extranjeros en títulos representativos de acciones emitidos por empresas colombianas pasó de Usd 5 millones en 1991, a Usd 593 millones en 1997. El financiamiento externo se expandió en este periodo, tanto en el sector público como en el privado. En el caso de la deuda externa privada, pasó de prestar Usd 295 millones a pedir Usd 2,996 millones, lo que implica una tasa de crecimiento anual de 44% entre 1990 y 1997.

La recomposición de los vencimientos de estos pasivos fue considerable en este periodo, ya que se observó una inclinación hacia las deudas con plazos superiores a un año. El menor costo del endeudamiento externo, sumado a los controles a las entradas de capital de corto plazo por parte del Banco de la República y las necesidades de financiar la adquisición de activos del sector público, generó que el saldo recursos externos pagaderos a largo plazo pasaran de 44% en promedio entre 1990 y 1993 a al 78% en 1997.

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PRIVADA (Usd Millones)			
	Plazo		Saldo Total
	Corto	Largo	
1990	1,408	1,113	2,521
1991	1,184	981	2,165
1992	1,611	1,250	2,861
1993	2,587	2,046	4,634
1994	3,216	3,981	7,194
1995	3,920	5,598	9,519
1996	3,151	10,029	13,180
1997	3,436	12,182	15,618
1998	3,002	12,278	15,281
1999	2,267	11,440	13,707

Fuente: Banco de la República, Departamento de Cambios Internacionales y SGEE

El incremento en la dinámica de los flujos de capital en esta parte de la década de los noventa se puede explicar tanto como por factores locales como externos. Por una parte, este incremento se puede interpretar como el resultado de los cambios en la política económica efectuados desde principios de 1990. Y por otra, la coyuntura común que tenían los países latinoamericanos.

Frente a la Inversión Extranjera Directa, los años 90 fueron testigos de una estrategia enfocada a inyectar dinamismo en este rubro. Desde el Gobierno de Gaviria se presentó una mejora del marco legal, en la cual se buscaba crear un entorno competitivo para el inversionista extranjero. Esta estrategia buscaba darle mayores garantías frente al riesgo político, la inconvertibilidad de la moneda y los daños generados por la violencia. Por otra parte, el gobierno eliminó los topes máximos para giro de utilidades, de capital y de pagos por contratos de transferencia de tecnología,

con el fin de incrementar los incentivos para un inversionista cuyo capital pasaba a ser bienvenido a todos los sectores de la economía.

En lo referente a la inversión en portafolio, la Ley 9 de 1991 promovió el ingreso de capitales al mercado accionario local, al disminuir las restricciones para la adquisición de títulos representativos. Pese a este cambio legislativo, los fondos que se creaban con esa ley continuaban sin acceso a títulos del Banco de la República, limitadas a poseer más del 10% de acciones con derecho a voto (5% en el caso del sector financiero) o a tener más del 20% de su portafolio en valores emitidos por instituciones financieras.

Sin embargo, aunque es innegable admitir que hubiera sido difícil atraer capitales en las magnitudes señaladas sin unas reformas estructurales definidas, la reanudación de las corrientes de capital hacia América Latina también tiene explicación por factores coyunturales externos. Calvo (1993) señala cuatro factores exógenos para América Latina como los responsables de la afluencia de capitales hacia la región:

- Diferenciales de tasas de rentabilidad: la caída de las tasas de interés en Estados Unidos incentivó la salida de capitales de este país, no sólo hacia América Latina, sino con destino al Medio Oriente y Asia. La tasa de interés de los depósitos a tres meses en los mercados secundarios pasó de 9.1% en 1989 a 4.1% en 1992. Esto no sólo volvió más atractivos algunos mercados emergentes para los inversionistas de Estados Unidos, sino que incentivó la repatriación de capitales mantenidos en este país. En este sentido, la Ley 9 de 1991 y las Resoluciones 55 y 57 de la Junta Monetaria del Banco de la República otorgaron amnistía tributaria y cambiaria a la repatriación de capitales.
- Recesión en Estados Unidos y otros países industrializados: la menor demanda de materias primas por parte de estos importantes socios comerciales causó el

deterioro de los términos de intercambio para América Latina. Calvo arguye, fundamentándose en el efecto Harberger-Laursen-Metzler, que la caída de la relación de intercambio provoca un mayor déficit en cuenta corriente, el cual debió ser compensado por un flujo externo de capitales.

- Salidas netas en la cuenta de capital privado de la balanza de pagos de Estados Unidos: con base en los primeros años de la década y el episodio de afluencia de capital observado entre 1978 y 1982, el autor considera que las salidas constituyen un factor determinante sobre los volúmenes de capital en la región.
- Cambios en la reglamentación para acceder a los mercados de capital: los países industrializados produjeron una reducción en los costos de las transacciones desde América Latina. Se refiere a la Norma 144^a y el Reglamento S en Estados Unidos, en los cuales se facilita el acceso al financiamiento externo.

Estos factores, tanto los causados por cambios estructurales de la economía colombiana, como la coyuntura exterior, fomentaron el aumento del dinamismo de los flujos de capital. Esto se ve reflejado en el comportamiento de la cuenta corriente, la cual pasó de registrar un superávit de Usd 544 millones en 1990 a un déficit de Usd 5,751 en 1997. Este vertiginoso incremento fue compensado parcialmente por el incremento de la cuenta financiera, la cual pasó de Usd 97 millones a Usd 6,683 en periodo mencionado.

3.2.2. Periodo 1998 -1999

En este periodo, y por años subsiguientes que se salen del intervalo de estudio de este trabajo, la cuenta de capitales presentó una reversión de la tendencia observada en los primeros años de esta década. La cuenta corriente cerró la década con superávit, al

finalizar con un balance positivo de Usd 671 millones, equivalente al 0.8% del PIB, lo que contrasta con el déficit de Usd 4,858 que registró en 1998.

La corrección del fenómeno observado en la primera parte de la década también afectó la inversión extranjera directa, los portafolios de inversión y el endeudamiento externo tanto público, como privado. Los flujos netos de endeudamiento se redujeron de forma significativa, lo que se refleja en la caída del saldo total de la deuda externa privada, la cual en 1997 se situaba en Usd 15,618 millones y cayó en 1999 12,24% frente a este nivel.

Este fenómeno, denominado como parada súbita (*sudden stop*) se dio de manera análoga y con características similares en otros mercados emergentes, por lo que no se podrían culpar determinadas políticas macroeconómicas, más que por incrementar la vulnerabilidad a la economía frente a choques externos.

La parada súbita en Colombia se dio luego de que eventos puntuales en economías emergentes deterioraran la confianza de los mercados financieros internacionales, sobre el préstamo con estos destinos y la inversión en activos denominados en estas monedas. Desde la crisis de la balanza de pagos de México, en la cual la cuenta corriente llegó al 9% del PIB en 1994, pasando por la crisis asiática en 1997-1998 y cesación de pagos por parte de Rusia en 1998, se produjo un incremento en la aversión a riesgo por parte de los mercados. En el caso colombiano la percepción del riesgo país incrementó los costos de los préstamos, lo que explica parcialmente la disminución de estos flujos.

Para Calvo¹², estas economías presentaron aspectos específicos definidos, como la pérdida súbita a los mercados de capitales externos, reversión de las cuentas corrientes

¹² CALVO, Guillermo. Capital Inflows and Capital-Market Crises: The simple economics of Sudden Stops. Journal of Applied Economics, Vol 1, No. 1. Noviembre 1998

de déficit a superávit, colapso de la demanda agregada, el producto y el empleo, desvalorizaciones de los activos domésticos y caída de los precios relativos de los bienes transables con los no transables. Hamann ¹³recopila literatura frente a este fenómeno y encuentra diferentes respuestas a la parada súbita de los flujos de capital, en los cuales se destacan los modelos basados en las expectativas auto-cumplidas (*self-fulfilling expectations*). Esto amplifica los efectos reales de los choques negativos conducen a las economías dispuestas a repagar sus deudas a un colapso financiero.

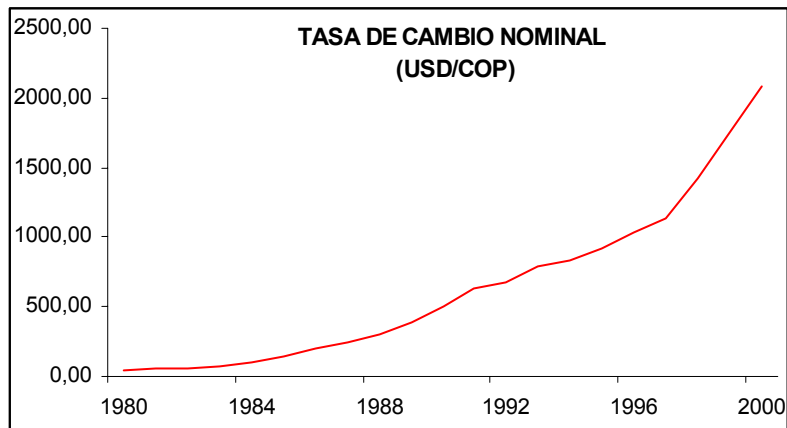
3.3. TASA DE CAMBIO Y POLÍTICA COMERCIAL

La coyuntura específica de los años noventa impulsó a que el Banco de la República (BC), estrenara su nueva independencia obtenida en la Constitución de 1991, con cambios en la política monetaria con el fin de solucionar problemas definidos. Durante 1990 y la primera parte de 1991, el BC mantuvo el sistema de mini devaluaciones que se había implantado en 1967. Todas las operaciones cambiarias debían pasar por realizarse por medio del BC, el cual anunciaba con un día de anticipación el incremento diario en la tasa. Esa fue la razón para que este tipo de devaluación se denominara de gota a gota¹⁴.

En el periodo comprendido entre junio de 1991 y febrero de 1994 se formaron las bases para la transición hacia las bases cambiarias. La Ley 9 de 1991 contemplada en la Constitución Nacional, descentralizó las operaciones cambiarias del BC pero mantuvo el alto control sobre los flujos de capitales y las operaciones de cuenta corriente.

¹³ HAMANN, Franz, La Volatilidad de los Flujos de Capital: una Breve Mirada a la Literatura y a las Opciones de Política. Publicación digital en la página de Webpondo: http://www.webpondo.org/filesjul_sep03/sfc.pdf.

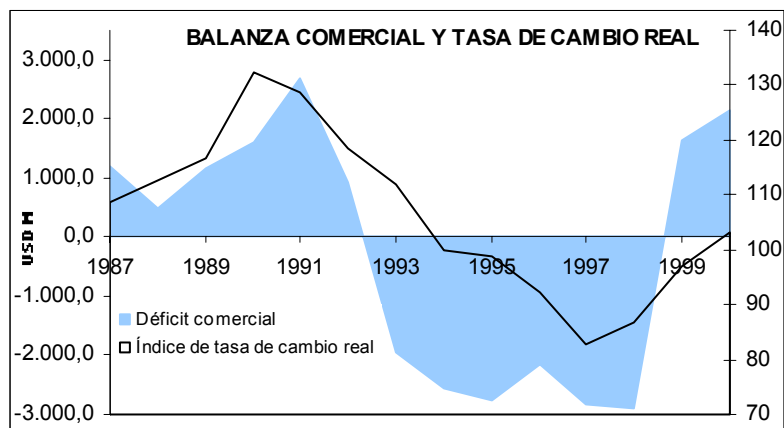
¹⁴ RINCON, Castro. Flujos de Capital y Regímenes Cambiarios en la década de los 90. Ensayos sobre Política Económica, Banco de la República, # 39.



Fuente: Banrep

Las resoluciones 55 y 57 de junio de 1991 de la Junta Monetaria mantuvieron el sistema de devaluación gota a gota, pero desarrollaron un incipiente mercado cambiario al permitir la emisión de bonos por parte del BC con vencimientos definidos. La tasa de cambio oficial era el precio al que se redimían estos certificados, por lo que se generó una compraventa de dichos papeles con respaldo en divisas, a la cual la tasa de cambio fluctuaba libremente.

Con la Resolución 7 de febrero de 1992 y la 21 de septiembre de 1993 de la Junta Directiva del BC se generaron incentivos para el endeudamiento externo, al permitirle al sector privado la financiación con préstamos en moneda extranjera con instituciones internacionales, siempre y cuando fuera a plazos mayores a un año. El mercado cambiario se vio afectado por la abundancia de divisas, producto de una mayor afluencia de capitales por diferenciales de tasas frente a otras economías, y un aumento del gasto público, el cual fue financiado por medio de endeudamiento externo, privatizaciones financiadas en moneda extranjera, lo cual repercutió en el valor de la moneda local. En términos reales, la tasa de cambio medida por el índice ITCR (FMI) se apreció 26.3% desde enero de 1990 a diciembre de 1994, por lo que el BC tuvo que tomar medidas específicas para detener este fenómeno.



Fuente: Banrep y DANE

Por una parte, intentó esterilizar temporalmente parte de estos ingresos, con el fin de evitar presiones sobre los precios, al elevar la tasa de interés de la deuda del BC e incrementar el encaje de los bancos privados¹⁵. Pese a estos esfuerzos, el impulso del fortalecimiento de la moneda local hizo necesario que se redujera el ritmo de esterilización, y evidenció la necesidad de permitir devaluaciones nominales.

Por esto desde febrero 1994 y hasta septiembre de 1999 hasta se usó el sistema de bandas cambiarias, donde por primera vez el BC no fijaba la tasa de cambio, ni compraba o vendía divisas a un precio fijo¹⁶. En este sistema se permitía fluctuar la tasa de cambio nominal dentro de unos límites definidos por el 7% tanto superior como inferior de la tasa vigente. El BC intervenía comprando o vendiendo pequeños montos con el fin de reducir la volatilidad de corto plazo e incrementar la gradualidad de los cambios macroeconómicos que a su vez determinaba el valor de la moneda. Este sistema previno de importantes fuentes de desequilibrios como lo pudo haber sido la crisis política de Samper, las privatizaciones de 1996 y la burbuja especulativa contra el peso que se formó alrededor de las elecciones de 1998.

¹⁵ CARRASQUILLA, Alberto, Desarrollo reciente de las políticas monetaria y cambiaria en Colombia. Borradores de Economía, Banco de la República, #8. Noviembre 1994

¹⁶ URRUTIA, Miguel.. UNA VISIÓN ALTERNATIVA: La Política Monetaria y Cambiaria en la última Década Borradores de Economía, Banco de la República, #207. Mayo 2007

Con el cambio coyuntural que ocurrió con las crisis asiática y rusa con la que se deterioraron los términos de intercambio y se disminuyeron los flujos de capital provenientes de los mercados internacionales, el Banco Central decidió devaluar la banda cambiaria primero en septiembre de 1998 y luego en junio 1999. Esta última no fue ejecutada, ya que conjuntamente con el paquete de medidas de ajuste macroeconómico de tres años que se adoptó con el Fondo Monetario Internacional, la Junta Directiva de este organismo eliminó las bandas cambiarias y dejó que la tasa de cambio se determinara por fluctuaciones del mercado.

La política comercial tenía como propósito fundamental la mejora del funcionamiento de los mercados, como la herramienta más eficiente para la asignación óptima de los recursos, a través de señales claras de precios. Para la consecución de estos fines, que fueron expuestos de manera más tácita en el PND de la administración Gaviria, se tomaron medidas precisas en búsqueda de la competencia y la inserción de Colombia en la economía mundial.

En el mercado de bienes, las medidas se centraron en la modificación del régimen de importaciones, al desmontar parcialmente las restricciones administrativas y reducir las tasas arancelarias. En la primera etapa, que se llevó a cabo a comienzos de 1990, se bajó el nivel general de aranceles de 27% a 24%, y la sobretasa de las importaciones del 18% al 16%¹⁷.

En agosto de este mismo año, el gobierno decidió acelerar las reformas comerciales, abogando que las condiciones macroeconómicas, en especial las condiciones para la financiación externa, permitían descartar dificultades cambiarias en el corto plazo. Por esto bajó los niveles nombrados al 22% y 10%, y liberó el 97% de las posiciones

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo, La Revolución Pacífica, República de Colombia, DNP. Febrero 1991

arancelarias para su importación. Con estas reformas, la protección efectiva promedio pasó de 44% al 24.8% en menos de un año.

En términos prácticos, las reformas comerciales afectaron el comportamiento de la balanza comercial. Según cifras publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el superávit comercial pasó de Usd 1,616.3 en 1990 a Usd 1.626 en 1999, lo que representa un ligero incremento de 0.6%. En términos corrientes, las importaciones presentaron un incremento de 94.05%, frente a la tasa de 71.72% que presentaron las exportaciones en dicho periodo.

Sin embargo, este comportamiento no fue homogéneo a lo largo del periodo estudiado ya que en 6 de estos 10 años se registró déficit en la balanza comercial, el cual fue en promedio Usd 2,523.3 millones por año. El balance negativo de esta cuenta se debió a la aceleración que presentaron las importaciones en relación con las exportaciones. En promedio, las importaciones crecieron a una tasa anual de 10.19%, superior en 2.54 puntos porcentuales al crecimiento de las exportaciones en esta década.

Independientemente a determinar el éxito o fracaso de la apertura comercial en términos de otras variables como el PIB o la productividad, es importante preguntarse si realmente se dio la apertura o no en términos tangibles. Villar (1999) muestra dos indicadores de apertura comercial que muestran dos historias completamente diferentes: el primero mide el valor total del comercio internacional (importaciones más exportaciones) como porcentaje del PIB. Este indicador muestra una dinámica similar a la que se observó en los datos del DANE al pasar de 22.1% en 1990, 33.7% en 1993 y finalizar la década en 37%.

Sin embargo, la hipótesis del autor es que los resultados de la apertura económica no fueron los esperados, con lo que realmente se enclaustró más a la economía colombiana. Para esto propone un indicador de apertura que se elabora a partir del

valor agregado de los bienes y servicios transables como porcentaje del valor agregado total. La construcción del indicador de esta manera se fundamenta en que la inversión privada que se generó en esta década se concentraba en sectores de la construcción y servicios (infraestructura vial y telecomunicaciones), los cuales estaban menos expuestos a la competencia externa.

Los resultados de esta construcción metodológica muestran que entre 1990 y 1999 el indicador alternativo pasa de 37.3%, a 31.9%. Este nivel, subraya el autor, es significativamente inferior al promedio de la década de los ochenta que se ubicó en 35.5%. De esta manera se observa que pese a que en términos nominales los montos exportados se incrementaron gracias a la disminución de la protección efectiva, los sectores que se beneficiaron no fueron los que enfocaban en el sector externo. Adicionalmente, la apreciación de la moneda le quitó competitividad a los productos nacionales en los mercados extranjeros, por lo que el comportamiento del sector externo no se dio de la manera presupuestada en los diferentes planes de desarrollo.

3.4. OTROS PUNTOS DEL DECÁLOGO

3.4.1. PRIVATIZACIÓN

La Constitución de 1991 propuso un cambio institucional significativo en el cual replanteaba los esquemas preestablecidos en contextos coyunturales diferentes. La nueva Carta propuso unos principios constitucionales que dictaminaron las herramientas de control fiscal moderno. El nuevo Estado colombiano se basaba entonces en la eficiencia, la revisión de gestión y de resultados, la promoción de la competencia, interacción entre la sociedad civil y el Estado para promover la asignación eficiente de los recursos, la descentralización y la participación ciudadana¹⁸.

¹⁸ ROJAS, Fernando. Retos de desarrollo institucional para la implantación del control ciudadano y control comunitario de gestión y de resultados, Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis

La privatización no sólo abarcó la dimensión fiscal como herramienta para la financiación del gobierno de turno, sino que se interpretó como una facilitación para modernización del aparato estatal. Esta manera de ver este proceso se fundamenta en que la privatización rompe con la estructura monopolística del Estado al incentivar los mercados competitivos; en el caso de no conducir a la competencia, de manera axiomática se determina que la administración de estas firmas por parte del sector privado conduciría a asignaciones eficientes.

En la otra dimensión, la financiera, los resultados fueron más tangibles. La privatización fue una forma de financiamiento gubernamental en la cual el gobierno pasó a manos privadas firmas que proveían bienes y servicios claves para la infraestructura productiva y social del país. El 39.33% de los Usd 11,863 millones que ingresaron por concepto de IED entre 1990 y 1997 correspondieron a la venta de importantes activos del Estado. En este proceso de privatización se incluyeron activos del Estado como el Banco de Colombia, ISA e ISAGEN, el Banco Central Hipotecario, la Electrificadora Chivor, el Banco Popular, Invercolsa, Terpel, la Empresa Eléctrica de Bogotá, Empresa de Energía del Pacífico y Cerromatoso entre muchas otras en los sectores públicos, mineros, industriales y financieros.

Es importante entonces preguntarse si el proceso de privatización de estas empresas fue realmente una mejora en términos de eficiencia. Collazos y Ochoa¹⁹ plantean corroborar la hipótesis, de alta aceptación en la literatura económica, la cual afirma que la productividad de las empresas se incrementa después del proceso de privatización. Los resultados de este ejercicio son de gran relevancia; los autores demuestran que las variables que usaron para medir productividad, eficiencia, rentabilidad y crecimiento no presentaron modificaciones significativas después de la privatización.

Ángel Arango del Banco de la República. <<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/descentr/indice.htm>>

¹⁹ COLLAZOS, Jaime. Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Banco de la República, Centro regional de estudios económicos-Cali, Junio 2005

El mercado colombiano, y en especial las empresas que pasaron a manos privadas, se caracterizaron por presentar alta concentración en el mercado. La falta de competencia desestimuló a las firmas a modernizar su tecnología y adoptar esquemas productivos más eficientes, por lo cual la privatización no generó incrementos en el bienestar social. La privatización significó entonces un cambio de un monopolio estatal, a uno privado en el que el Estado perdía importantes rentas para su sostenibilidad de largo plazo.

3.4.2 DESREGULACIÓN

Williamson hace referencia a varios tipos de regulación que debe ejecutar el Estado con el fin de corregir imperfecciones y promover la eficiencia. Como de mayor importancia nombra los flujos de capital, IED, tipos impositivos y barreras a las importaciones. Dado que algunos de estos ya son desarrollados previamente, es importante centrarse en uno de los puntos de mayor controversia: la regulación del sistema financiero.

El sistema financiero colombiano se caracterizaba por ser altamente regulado antes de la década de estudio. La década de los ochenta fue testigo de políticas como las inversiones forzadas, las tasas de interés reguladas y los subsidios a los créditos de fomento. Desde finales de los ochenta y principios de los noventa, se vio un cambio radical en la postura estatal frente a la regulación del mercado al aplicar estándares internacionales incluidos en el Acuerdo de Basilea. De los puntos más importantes de este acuerdo es relevante destacar los requerimientos de capital mínimos que le pedía al sistema financiero, los cuales debían ser proporcionales a los activos ponderados por riesgo, las provisiones que debían hacer estas instituciones dependiendo de la calidad del crédito y las técnicas de valoración de activos.²⁰

²⁰ GARAY, Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República.
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrilatina/indice.htm>

La Ley 45 de 1990 fue determinante para la modernización de la regulación del sistema financiero. Se eliminó el sistema de banca universal, para pasar a un esquema de banca múltiple con la existencia de matrices y filiales. A su vez, la Ley 35 de 1993 permitió a las instituciones de ahorro y vivienda invertir en cualquier tipo de sociedades de servicios financieros, y amplió la gama de operaciones que estas y las corporaciones financieras y de financiamiento comercial podían ejecutar. Por último, la Ley 222 de 1995 define el concepto de grupo empresarial, cuando exista subordinación entre sociedades, cuando una de ellas posea el 50% del capital de otra o cuando tenga la mayoría de votos de la Asamblea de Accionistas.

Los efectos prácticos de estas leyes radican en que legalizan la consolidación de los *holdings* (conglomerados financieros) y los grupos empresariales. Estas figuras evitan importantes normas para evitar riesgos sistemáticos del sistema financiero, como reglas de supervisión referentes al capital adecuado, exposición máxima, seguro de depósitos, valoración de inversiones a precios de mercado y cobertura de riesgos²¹. Sin embargo, parte de la quiebra del sistema financiero se explica por este tipo de figuras que limitan la información del Estado regulador y evitan que este reduzca los costos macroeconómicos de este tipo de crisis.

3.4.3 DERECHOS DE PROPIEDAD

Muchos años luego de la promulgación del CW, cuando este ya era parte de debates teóricos e ideológicos, su autor confesó que lo incluyó para completar los puntos del decálogo.²² La Constitución de 1991 hizo esfuerzos para proteger los derechos de propiedad privada, sin desconocer el interés público como fin último del Estado. El Artículo 34 estaba dirigido a proteger los bienes de la confiscación fiscal, con lo que la

²¹ ZULETA, Luis. Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros en Colombia, CEPAL, Series de Financiamiento del Desarrollo, # 001070. Sep 1997

²² BIRDALL, Nancy, El Disenso de Washington, Fondo Carnegie para la paz y el desarrollo interamericano. Mayo 2001

extinción de dominio se dará únicamente en casos de perjuicio del tesoro público o de deterioro de la moral.

En el Artículo 58 se fundamentan constitucionalmente los derechos de propiedad privada y los arreglos adquiridos a través de leyes civiles. En casos donde surgieran conflictos de intereses entre los particulares y el bienestar general, el interés privado cederá ante la utilidad pública. El legislador entra a determinar si los hechos específicos van en promoción del interés social o no para su respectiva expropiación, y determinará los montos o la inexistencia de la indemnización dependiendo de los intereses de la comunidad y del afectado.

En el último de los artículos que define los derechos de los particulares frente al Estado, el Artículo 59 busca esclarecer las condiciones en que se desenvuelven este tipo de derechos en caso de guerra. En estas situaciones, la expropiación podrá ser decretada sin indemnización, pero sólo de manera temporal.

4. CONCLUSIONES

El Consenso de Washington fue un manual de política económica que describía diez instrumentos de política económica que debían ejecutar los países de América Latina para incrementar el crecimiento, bajar la inflación, proporcionarle sostenibilidad a la balanza de pagos y equilibrar la distribución del ingreso.

En este decálogo, John Williamson sintetizaba lo que él creía que era la generalidad del pensamiento del gobierno estadounidense, los sectores académicos y las instituciones internacionales de financiamiento. De allí se generaban unas políticas macroeconómicas prudentes, orientadas hacia los mercados internacionales y un sistema de economía de mercado.

Colombia desarrolló paralelamente en la década de los noventa un proceso de reformas estructurales, las cuales cambiaron de manera profunda las relaciones económicas y la forma en que se relacionaban los mercados domésticos con el resto del mundo.

Indicadores	Decálogo Original	Ejecución Colombia (PND)	Evolución Indicador
Manejo Fiscal			
Déficit Fiscal	Aceptable mientras deuda/PIB no sea creciente. Excepciones para estabilización corto plazo	Racionalización de ingresos y gastos. Limitar al Estado a aquellas tareas que no puede el sector privado	Déficit del GNC pasó de 0.76% del PIB a 5.84% del PIB. El ratio deuda/PIB pasó de 0.148 a 0.295
Prioridades del Gasto	Gasto debe ser dirigido a la educación primaria y la salud, especialmente para los menos favorecidos	Políticas redistributivas que se enfoquen en el capital humano. Metas definidas para salud y educación	Alumnos en primaria y secundaria pasaron de 4.6 a 6.4 millones. Cobertura en salud se incrementó de 24.3% al 57%
Tasas de Interés y Flujos de Capital			
Tasa de Interés Real	Determinada por el mercado. Positiva para promover ahorro e inversión productiva	Fluctuará por oferta y demanda. Distorsiones son contraproducentes. Los diferenciales de tasas tenderán a reducirse	DTF real alcanzó niveles negativos en 1992. Ahorro pasó de 23% del PIB a 13.4%
Inversión Extranjera Directa	Flujo con beneficios derivados que debe ser estimulado. Canje deuda por activos estatales	Condición básica para la apertura comercial. Compromisos con garantías constitucionales sobre estas inversiones	IED alcanzó más 10 veces su valor (1997). Aversión global al riesgo disminuyó flujos de capital
Tasa de Cambio y Política Comercial			
Tasa de Cambio	Las tasas deben ser competitivas para alentar exportaciones sin crear presiones inflacionarias	Gaviria: Competitiva que incentive exportaciones. Samper: apreciación dañina, presiones artificiales al alza	Depreciación real del 26.1%. Sistema de bandas cambiarías para evitar volatilidad
Comercio Internacional	Política orientada a la liberación de las importaciones. Apoyo a sectores emergentes	Eliminación de restricciones comerciales y movilidad de factores. Uso de ventajas comparativas	Disminución protección efectiva. Valor comercio internacional se incrementó 73.6%

Tal como lo refleja la tabla adjunta, los componentes más importantes del decálogo fueron implementados en Colombia, en línea con los lineamientos planteados por Williamson. Los PND fueron concebidos para desarrollar implícitamente este esquema de desarrollo, de amplia aceptación en los *policy makers* de este periodo. Exceptuando el manejo fiscal, en el cual se observa un deterioro significativo de los indicadores financieros públicos y los tímidos avances en materia de educación y salud, las políticas

adoptadas lograron cumplir con los objetivos primarios para las cuales fueron implementadas.

El grueso de estas reformas fueron diseñado y ejecutadas en el gobierno de César Gaviria, lo que se puede ver plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo que este propone para su mandato y en los efectos prácticos que este tuvo sobre la realidad nacional. En el contexto del decálogo, la Revolución Pacífica de Gaviria incluía la mayoría de herramientas que proponía Williamson como la apertura de los mercados de bienes y servicios, la eliminación a la regulación sobre capitales extranjeros, la disminución del tamaño del Estado mediante privatizaciones, reformas tributarias; tasas de cambio y de interés determinadas por las fuerzas del mercado y la prudencia del gasto público. Pese a que no especifico nada sobre los derechos de propiedad, este gobierno sí tomó acciones para defenderlos y perpetuarlos.

El Gobierno de Ernesto Samper fue de menos impacto en lo referente a cambios estructurales. Al recibir una economía con una coyuntura diferente y unos problemas internos específicos, uso la mayor parte de sus herramientas fiscales y monetarias para hacer política contracíclica. En términos discursivos, el Salto Social se diferenció por tener una visión un poco más intervencionista del Estado, conciente que éste debía seguir cumpliendo algunas funciones como maximizador del bienestar social. Sin embargo, esto no se vio reflejado de manera significativa en la forma en que se daban las relaciones de producción, el Estado continuó aumentando sus gastos sin que esto representara mejoras significativas en los indicadores de la economía.

Se podría entonces responder a la primera pregunta que formula Williamson en el documento en el cual enuncia el CW (*Have the recommended policies been implemented in Latin America?*). Por una parte, las políticas recomendadas por el CW sí querían y fueron en su mayor parte, implementadas en Colombia en la década de los noventa. Sin embargo, no todos los puntos pudieron ser ejecutados debido a presiones políticas y lentitud burocrática.

La segunda pregunta de Williamson que corresponde a los resultados de estas recomendaciones de política, se encuentra que sus efectos son negativos relativo a las variables finales que el CW original quería impulsar (*What results have been achieved where the recommended policies have been implemented?*). Pese a que éstas lograron los objetivos intermedios (liberalización del comercio, tasas competitivas, regulación, etc.), no fueron suficientes para modificar satisfactoriamente las variables últimas que miden (según Williamson) el desempeño de una economía. De las tres enunciadas, crecimiento, distribución del ingreso e inflación, sólo esta última presentó el comportamiento deseado, al pasar de 32.37% a 9.23%, lo cual podría obedecer más a una relación de Phillips dada la desaceleración de la economía a finales de los noventas, más que una política fiscal y monetaria saludable en búsqueda de la estabilidad de precios.

Como se mostró al analizar los puntos específicos, el panorama en su totalidad tampoco fue positivo. Las reformas incrementaron la vulnerabilidad de la economía, lo que se observó con los choques externos de la segunda parte de la década. La productividad no se incrementó, ni la inversión extranjera tuvo el efecto de difusión que se le atribuye. Esto se puede explicar a que los mayores montos invertidos se destinaron a la compra de activos del Estado y no a al desarrollo de nuevas industrias.

Se puede afirmar luego del análisis realizado, que la Administración Gaviria fue más enfática en los puntos del decálogo no sólo de manera teórica en sus planteamientos sino en la ejecución de los mismos. De los diez puntos, para nueve se tomaron determinaciones en términos de políticas económicas, mientras que en el Gobierno de Samper este número se reduce a cinco. De esta manera, este estudio confirma la aplicación del CW en Colombia en la década de los noventas, de manera más acentuada en los primeros cuatro años. Las presiones políticas, la coyuntura externa y la falta de una política de Estado, influyeron para que las decisiones tomadas en la primera administración de la década no mantuvieran una coherente dinámicamente.

5. BIBLIOGRAFÍA

AZIZ Jahangir, WESCOTT Robert F, "Policy Complementarities and the Washington Consensus", International Monetary Fund Washington DC, Junio 1997.

BIRDALL, Nancy, El Disenso de Washington, Fondo Carnegie para la paz y el desarrollo interamericano. Mayo 2001.

CALVO, Guillermo. Capital Inflows and Capital-Market Crises: The simple economics of Sudden Stops. Journal of Applied Economics, Vol 1, No. 1. Noviembre 1998

CALVO, Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors" IMF Staff Papers40. Marzo 1993

CARRASQUILLA, Alberto, Desarrollo reciente de las políticas monetaria y cambiaria en Colombia. Borradores de Economía, Banco de la República, N° 8. Noviembre 1994

COLLAZOS, Jaime. Los efectos de la estructura monopolística de los mercados en la evaluación de las empresas privatizadas en Colombia. Banco de la República, Centro regional de estudios económicos- Cali, Junio 2005

CORDI, Ángela, El tamaño del Estado Colombiano, indicadores y tendencias 1976-1995, Archivos de Economía DNP N° 87, Junio 1998.

DAVIDSON, Paul, What is wrong with The Washington Consensus and what should we do about it? Artículo presentado para la conferencia: "Reforming The Reforms: What Next For Latin America?", Rio de Janeiro, Julio 25, 2003

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Plan Nacional de Desarrollo, La Revolución Pacífica, República de Colombia,. Febrero 1991

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Plan Nacional de Desarrollo, El Salto Social, República de Colombia, Febrero 1995

ESCOBAR, Andrés. Elementos para el análisis de Incidencia Tributaria. Archivos de Economía, Planeación Nacional de Planeación N° 224, Mayo de 2003.

GARAY, Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>

GAVIRIA, Alejandro, GUTIERREZ, Javier, “Inversión extranjera y crecimiento económico” Archivos de Economía DNP N° 22, Diciembre 1993

HAMANN, Franz, La Volatilidad de los Flujos de Capital: una Breve Mirada a la Literatura y a las Opciones de Política. Publicación digital en la página de Webpondo: http://www.webpondo.org/filesjul_sep03/sfc.pdf.

KALMANOVITZ, Salomón, La Política Fiscal Colombiana En Un Contexto Histórico, Borradores de Economía, Banco de la República, N° 112, Enero 1999

LANGEBAEK, Andrés, “Tasa de cambio real y tasa de cambio de equilibrio” , Archivos de Economía DNP N° 019, Octubre 1993.

LORA, Eduardo, Structural reforms in Latin America, Under scrutiny, Inter-american Development Bank, Annual Meetings of the Board of Governors, Fortaleza, Marzo 11 de 2002

MARTINEZ, Félix. ¿Por qué no se logra la cobertura universal de la seguridad social en salud?. Fedesalud. 2002

MONTES, Ernesto, Evolución De Los Flujos De Capital y de la Deuda Externa Del Sector Privado En Colombia 1990 – 2003. Borradores de Economía, Banco de la República, N° 266, Noviembre 2003.

MELO, Ligia. El Ahorro de los Hogares Colombianos. Borradores de Economía, Banco de la República, N° 428, Diciembre 2006.

MELO, Ligia. Impacto de la Descentralización Fiscal sobre la Educación Pública Colombiana, Borradores de Economía, Banco de la República N° 350, Septiembre 2006.

POSADA, Carlos, Regímenes cambiarios, política macroeconómica y flujos de capital en Colombia, Archivos de Economía DNP N° 27, Abril de 1994

RESTREPO, Jorge y POSADA, Carlos, “El Déficit Público: una perspectiva macroeconómica”, Archivos de Economía DNP N° 004, Noviembre 1992

RINCON, Castro. Flujos de Capital y Regímenes Cambiarios en la década de los 90. Ensayos sobre Política Económica, Banco de la República, N° 39.

ROBBINS, Donald, Liberalización comercial y salarios en Colombia: 1976-1994, Archivos de Economía DNP N° 73, Enero 1998

RODRIK, Dani, After Neoliberalism, What?, Conference sponsored by the New Rules Of Global Finance Coalition Mayo 2002

RODRIK, Dani, “ Growth Strategies”, National Bureau of Economics Research, Working Paper N°10050, Octubre 2003

ROJAS, Fernando. Retos de desarrollo institucional para la implantación del control ciudadano y control comunitario de gestión y de resultados, Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República.
<http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/descentr/indice.htm>

SARMIENTO, Eduardo. La Política Económica en la Distribución del Ingreso, Noviembre de 1999. Publicación digital en la página web:
http://www.comfama.com/contenidos/bdd/8940/ME-Eduardo%20sarmiento%20_1199.pdf.

STIGLITZ, Joseph, More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post–Washington Consensus The WIDER Annual Lecture (Helsinki, Finland), Agosto 1998

URIBE, José. Flujos de capital en Colombia: 1978-1994. Borradores de Economía, Banco de la República N° 25.

URRUTIA, Miguel.. UNA VISIÓN ALTERNATIVA: La Política Monetaria y Cambiaria en la última Década Borradores de Economía, Banco de la República, #207. Mayo 2007

WILLIAMSON, John, What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?. The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2 ,Agosto 2000, pp. 251–64

WILLIAMSON, John, A short History of the Washington Consensus, Artículo para la Fundación CIDOB y su conferencia: “From Washington Consensus toward a new global governances”, Barcelona, Septiembre 2004

WILLIAMSON, John, What Washington Means by Policy Reform, Capítulo 2 de Latin American Adjustment: How much has happened?. Abril 1990.

ZULETA, Luis. Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros en Colombia, CEPAL, Series de Financiamiento del Desarrollo, # 001070. Sep 1997.