

ECONOMÍA COLOMBIANA

1954 / 2024



CELEBRAMOS 70 AÑOS DE ANÁLISIS
Y DEBATE PLURAL, MIRANDO HACIA ADELANTE
Y APRENDIENDO DEL PASADO.



Y recibe grandes descuentos para reservas en Cafam Melgar

4 meses antes	3 meses antes	2 meses antes
40% dto.	30% dto.	20% dto.

aplica en alojamientos de **domingo a jueves** en **temporada baja**.



Casas Vacacionales



Restaurante temático Jurásico



Acceso ilimitado al Parque acuático



Bioparque y Parque de mitos y leyendas

Reserva al 601 3077011 Opc. 2,
en Centrales de Servicio o con tu asesor.

Aplican términos y condiciones. Alójate hasta el 31 de enero del 2025. Aplica para viajar desde la noche del domingo con salida el viernes en temporada baja. El descuento no aplica para la noche del viernes. Sujeto a disponibilidad. Tarifa diferencial según categoría de afiliación. RNT: 169173, 4241, 4246, 4277. Ley 679 de 2001. Ley 1333 de 2009. Ley 1185 de 2008.

CAFAM

cafam.com.co

VIGILADO SuperSubsidio



La Contraloría General de la República espera llenar un vacío que hoy existe en las publicaciones colombianas y contribuir en esta forma al progreso del país con la agitación, discusión y estudio de los temas económicos enfocando los problemas más importantes y tratando de propiciar en primer término su estudio serio, a espacio y con tiempo suficiente, con el objeto de insistir al máximo en la necesidad del planeamiento y la previsión en la solución de dichos problemas.



ALBERTO RUIZ NOVOA

Teniente Coronel
Contralor General de la República
Mayo de 1954.

*(Tomado del editorial de la Revista
Economía Colombiana No. 1)*



CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO

VICECONTRALOR EN FUNCIONES
DE CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

70 AÑOS DE LA REVISTA *ECONOMÍA COLOMBIANA*

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA destaca en esta edición la importancia de la revista *Economía Colombiana* que hoy es reconocida como la más antigua en su género y la que, en el transcurso de sus setenta años, se ha caracterizado por el pluralismo ideológico y la libertad de opinión contribuyendo al sano debate sobre las implicaciones de los modelos económicos y su incidencia en la vida institucional del país.

Conmemoramos los setenta años de una publicación emblemática que ha sido un faro en el debate económico y en la reflexión sobre las políticas públicas en Colombia. Desde su creación en 1954, la revista *Economía Colombiana* se ha destacado por su compromiso con la libertad de opinión y su papel crucial en el análisis de los modelos económicos.

En esta edición especial de aniversario, con cuya celebración nos sentimos orgullosos, nuestro propósito fue incluir los estudios históricos sobre las políticas económicas de cada gobierno reuniendo a un grupo destacado de analistas de alto nivel. La diversidad de voces enriquecerá el debate y ofrecerá perspectivas únicas sobre los desafíos económicos y las políticas públicas en Colombia.

El principal objetivo es analizar en profundidad las políticas económicas más relevantes de cada gobierno desde la mirada histórica, a través de estudios detallados y análisis críticos para brindar una visión integral de la evolución económica del país y su impacto en la sociedad colombiana. Los artículos presentados en esta edición reflejan la profundidad y amplitud del pensamiento económico en nuestro país a lo largo de siete décadas. La metodología de trabajo ha sido rigurosa, buscando no solo capturar la esencia de cada período, sino también proyectar lecciones para el futuro.

La Contraloría General de la República nace en 1923 por recomendación de la Misión Kemmerer durante el gobierno de Pedro Nel Ospina. La creación de esta institución fue una respuesta a la crisis del momento originada, entre otras razones, por el cierre del Banco López y la caída de los precios del café en el mercado internacional. Esta situación llevó al gobierno a implementar las recomendaciones de la Misión Kemmerer, que incluía la creación de la Contraloría General de la República, el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria, con el objetivo de mejorar la gestión financiera y garantizar un control más efectivo del sistema bancario.

En 1953, tras asumir el mando de la nación, el general Gustavo Rojas Pinilla designó como Contralor General de la República al teniente coronel Alberto Ruíz Novoa, quien apenas cumplía treinta años. Era un

militar distinguido, ejemplo de rectitud y gran defensor de las instituciones, como lo demostró durante sus cien años de vida, desempeñando importantes responsabilidades como un hombre soñador para beneficio de la patria. Así llegó a ser candidato presidencial.

Desde sus primeros años en la Escuela Militar de Cadetes, Alberto Ruiz Novoa se distinguió por el amor a la disciplina militar y por su deseo de engrandecerla. Hizo parte de la tropa que en nombre de nuestro país participó en la guerra de Corea. A su regreso a Colombia y gracias a los estudios que había realizado en administración, economía y hacienda pública, terminó vinculado como el máximo orientador de la Contraloría General de la República. Como se trataba de un militar inclinado también a las ciencias sociales, tuvo la idea de crear un órgano de divulgación que no solo se encargara de difundir la gestión que cumplía la entidad, sino también de servir como medio pedagógico para ilustrar al público y a sus funcionarios sobre la trascendencia e impacto de las políticas económicas para el desarrollo de la nación.

En el país se empezaban a registrar grandes cambios en el manejo de las finanzas públicas y para tratar los temas relacionados fueron invitados a participar en la revista *Economía Colombiana* los más prestigiosos estadistas y expertos en el tema económico. Por sus páginas pasaron personajes como Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen, Julio Cesar Turbay, Hernando Agudelo Villa, Rodrigo Llorente, Diego Calle Restrepo, Abelardo Forero Benavides, Roberto García Peña, Luis López de Mesa, Otto Morales Benítez, Carlos Restrepo Piedrahita, Hernán Jaramillo Ocampo y Jorge Child, entre otros. En su primera etapa la revista tuvo entre sus colaboradores a los periodistas Fernando Guillen Martínez y Efraín Fierro Forero, quienes se desempeñaron en su momento como directores editoriales.

La revista *Economía Colombiana* siguió circulando cuando se estableció el Frente Nacional. Esta etapa de gobiernos compartidos, que abarcó dieciséis años, fue adoptado por un plebiscito en el que las mujeres participaron, por primera vez, ejerciendo así su derecho al voto. Colombia quería la paz y para lograrla se hizo necesario olvidar el pasado de violencia que vivió el país y los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, acordaron alternarse la orientación del gobierno, compartiéndolo mediante una fórmula paritaria.

A lo largo de su extensa trayectoria, la revista ha sido testigo de transformaciones políticas y económicas significativas, incluido el período del Frente Nacional y los gobiernos posteriores. Este contexto histórico ha influido profundamente en el contenido y el enfoque de la revista, que ha buscado siempre abordar los temas más relevantes y pertinentes para el desarrollo nacional.

La estrategia de transformación digital implementada por la Contraloría General de la República, busca potenciar la efectividad del control fiscal, mediante una serie de objetivos tales como incrementar la productividad de la entidad para cumplir sus funciones, mejorar la eficacia en el ejercicio del control y aumentar las oportunidades de participación ciudadana. Esta estrategia también se refleja en la evolución de este órgano de difusión institucional hacia medios digitales y redes sociales, facilitando una comunicación más eficiente y accesible con una audiencia amplia y diversa.

Queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a todos los participantes y colaboradores que han hecho posible esta edición, especialmente a los exministros que en ella participaron, cuyas contribuciones han enriquecido el contenido de la revista y han permitido mantener viva la tradición de debate y reflexión que caracteriza a nuestra revista.

En nombre de la Contraloría General de la República reafirmamos nuestro compromiso con la transparencia, la excelencia académica y el debate democrático en Colombia. Esta edición especial es un tributo a nuestra historia y también una mirada hacia el futuro, con la esperanza de seguir contribuyendo al desarrollo económico y social de nuestro país. **EC**

**DIRECTOR**

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República

CONSEJO EDITORIAL

Ana Elena Monsalvo
Andrés Felipe Girado Palomino
Beethoven Herrera Valencia
Leopoldo Fergusson
Javier Díaz Molina
Margarita Henao Cabrera
Marta Juanita Villaveces
Carmen Sofía Coy Mendoza

EDITOR

Óscar Alarcón Núñez

OFICINA DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES

DIRECTORA DE OFICINA
Lucía Esparza Baena

ENLACES DESPACHO VICECONTRALOR

Carlos Andrés Rodado Grijalba
Diana Carolina Cordoba Alvarez
Silvia Yanneth Rodríguez Tavera
Natalia María Castro Cordoba

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN

Cra. 69 No. 44-35
PBX: 601 5187000
e-mail: revista_economia@contraloria.gov.co

PRODUCTORA EDITORIAL

Adriana Prieto Herrera
adriana@disenoeditorial.com

DISEÑO EDITORIAL

Enrique Franco Mendoza

ASISTENTE EDITORIAL Y CORRECCIÓN

Jaime Viana Saldarriaga

DIAGRAMACIÓN, PREPrensa**ePUB, IMPRESIÓN**

Diseño Editorial Libros y Revistas

PBX: 601 4898683 / contacto@disenoeditorial.com

ECONOMÍA COLOMBIANA

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO LXX / ENERO - MAYO DE 2024

4 70 AÑOS DE LA REVISTA
ECONOMÍA COLOMBIANA
Carlos Mario Zuluaga Pardo
*Vicecontralor en funciones
de Contralor General de la República.*

8 ECONOMÍA Y POLÍTICA
EN UNA DÉCADA TURBULENTE:
AÑOS CINCUENTA DEL SIGLO XX
Carlos Caballero Argáez
Profesor titular Universidad de los Andes

18 ALBERTO LLERAS CAMARGO
Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Leopoldo Villar Borda
Periodista y Exdiplomático

22 CARLOS LLERAS RESTREPO:
LA CREACIÓN DE UN ESTADO
MODERNO EN COLOMBIA
Édgar Revéz Roldán
*Presidente de la Academia Colombiana
de Ciencias Económicas*

32 CARLOS LLERAS: ESTADISTA
DE LA MODERNIDAD
Rodrigo Botero Montoya
Exministro de Hacienda

FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES / Investigación y edición gráfica a cargo de: www.disenoeditorial.com. Contraloría General de la República: 2 -Alexander Agudelo-, fotografías de revistas Economía Colombiana -Ziza-; El Espectador: 9, 43, 52, 57, 77, 79, 95, 123, 132; Archivo Plinio Mendoza: 9, 23, 26, 33, 58, 62; Colección Museo Nacional: 14; Shutterstock: 98, 116 -Lewis Toletti-, 120, 130, 154, 157 -Alejo bernal-; Web: 8 -Promigas, 20 y 82 -Fondo Documental: Agencia Nacional, 23 -100 Libros Libres (Villegas)-; 50, 85 y 88 -virgiliobarco.com; 126 -Policía Nacional-; Cortesía: 7, 163 -César Castaño Rubiano / Revista Fuerzas Armadas No.239-; 140 -Ministerio de Comercio Industria y Turismo-; 143 -Presidencia de la República-. Archivo personal colaboradores: 18, 32, 42, 56, 70, 71, 76, 78, 84, 94, 156, 162. Archivo autores y/o editoriales: 166. Banco DE Comunicaciones: 34, 46, 109, 112, 128, 133, 140, 150.



En 1953, el Presidente Gustavo Rojas Pinilla nombró al Coronel Alberto Ruiz Novoa como Contralor General. Un año más tarde, el Coronel fundó la revista *Economía Colombiana*.

- 34** EL CONOCIMIENTO
Y LA FORMACIÓN DE UNA
TECNOCRACIA PRAGMÁTICA
Jimena Hurtado y Andrés Álvarez
*Economistas, profesores de la
Universidad de los Andes*
- 42** POLÍTICA ECONÓMICA
EN EL GOBIERNO DE
MISAEEL PASTRANA BORRERO
Carlos Rodado Noriega
Exministro de Minas y Energía
- 56** RECONSTRUCCIÓN
DE LA CRISIS UPAC:
RETRATO PARA EL FUTURO
Beethoven Herrera Valencia, *economista*
Santiago Espinosa Moyano, *economista*
Freddy Oliveros Carvajal, *contador*
- 70** DEL ESTADO DE SITIO AL ESTADO
DE EMERGENCIA ECONÓMICA
Óscar Alarcón Núñez
Abogado y periodista
- 76** LÓPEZ MICHELSEN Y LA TECNOCRACIA
Rodrigo Botero Montoya
Exministro de Hacienda



- 78** BELISARIO BETANCUR:
UN SOÑADOR
EN LA PRESIDENCIA
Miguel Gómez Martínez
*Decano de Economía,
Universidad del Rosario*
- 84** VIRGILIO BARCO VARGAS:
UN GOBIERNO EN MEDIO
DEL CONFLICTO
María Mercedes Cuéllar
Exministra de Desarrollo Económico
- 94** POLÍTICA ECONÓMICA
Y SOCIAL DURANTE
LA ADMINISTRACIÓN SAMPER
José Antonio Ocampo
Exministro de Hacienda
- 112** GRANDES RETOS ECONÓMICOS DE
LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO
Juan Camilo Restrepo Salazar
Exministro de Hacienda
- 128** LA INVERSIÓN PRIVADA:
MOTOR DE CRECIMIENTO Y EQUIDAD
José Manuel Restrepo Abondano
Exministro de Hacienda
- 140** POLÍTICA COMERCIAL PARA
LA INTERNACIONALIZACIÓN Y
EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Germán Umaña Mendoza
Ministro de Comercio, Industria y Turismo
- 156** IMPACTO DE LA TASA DE
INTERÉS EN LA BRECHA
DEL PIB PERIODO 2005-2023
Diego Fernando Molano Soto
William Guillermo Naranjo Acosta
Economistas
- 162** 70 AÑOS DE LA GRAN TRIBUNA
DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO
Jaime Viana Saldarriaga
Periodista
- 166** LECTURAS RECOMENDADAS

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN UNA DÉCADA TURBULENTA: AÑOS CINCUENTA DEL SIGLO XX

La interacción entre la economía y la política a lo largo de la década tuvo una doble dirección. El deterioro de la primera después de la elevación de los precios del café en 1954 y el manejo que le siguió, afectaron la popularidad del Gobierno del general Rojas Pinilla, además de la represión contra los estudiantes universitarios y contra la libertad de expresión.

LOS AÑOS CINCUENTA DEL SIGLO XX se recuerdan en Colombia por los acontecimientos sociales y políticos: la violencia partidista, el golpe de Estado, el derrocamiento de una dictadura, el gobierno por un año de una Junta Militar, el plebiscito para reformar la Constitución, el regreso a la democracia y el inicio del Frente Nacional.

Sobre la trayectoria de la economía y sobre su manejo, es poco lo que se conoce. Y fue, tal vez, la década más volátil del siglo, signada por una fugaz bonanza cafetera y por la enorme dificultad que generó la caída posterior y prolongada del precio internacional del café, que habría de dar lugar a una política económica de 'pare y siga' hasta 1962.

La interacción entre la economía y la política a lo largo de la década tuvo una doble dirección. El deterioro de la primera después de la elevación de los precios del café en 1954, y el manejo que le siguió, afectaron la popularidad del Gobierno del general Rojas Pinilla, además de la represión contra los estudiantes universitarios y contra la libertad de expresión.

Con posterioridad a la salida del general Rojas, la exitosa estabilización de la economía en el Gobierno de la Junta Militar coincidió con el proceso de restauración de la democracia que se concretó en la realización del plebiscito constitucional el 1 de diciembre de 1957, en las



**CARLOS
CABALLERO
ARGÁEZ¹**

PROFESOR TITULAR
UNIVERSIDAD
DE LOS ANDES

elecciones para Congreso en marzo de 1958, en la elección de Alberto Lleras Camargo como primer presidente del Frente Nacional (1958-1970), y en su posesión el 7 de agosto de 1958.

Después de una primera etapa de la Administración Lleras Camargo en la cual continuó teniendo prioridad la estabilización, en la segunda, en medio de una crisis cafetera, el énfasis se colocó en el desarrollo con la esperanza de que los ingresos de ayuda y crédito externo permitirían evitar el desajuste macroeconómico, lo cual no fue posible.

Los ajustes de la postguerra

El final de la Segunda Guerra Mundial encontró a Colombia con una demanda represada de importaciones por los problemas que había experimentado el comercio exterior en los años de la conflagración y, por consiguiente, con una sólida posición de reservas internacionales en el Banco de la República. En 1946 y 1947 el precio del café inició su tendencia ascendente, el crecimiento del PIB se acercó al 10 %, aumentó la inflación, el Banco de la República financió el gasto del gobierno y comenzaron a caer las reservas.

En 1948, en el Gobierno de Mariano Ospina Pérez, tuvo lugar una primera devaluación del peso después de diez años de estabilidad cam-

¹ Este artículo se basa, en parte, en la ponencia La Economía Colombiana en la Postguerra- El dilema entre la estabilidad y el desarrollo, presentada para ingresar a la Academia Colombiana de Historia en calidad de miembro correspondiente, el 2 de mayo de 2023.



biaria, atendiendo parcialmente las recomendaciones de una misión del recién creado Fondo Monetario Internacional. Aunque el precio del café continuó al alza al final de la década, la devaluación de 1948 resultó ‘insuficiente’.

Por esta razón, en 1951 el Gobierno de Laureano Gómez, que se había instalado el 7 de agosto de 1950, expidió, un decreto-ley (El Congreso Nacional se clausuró en 1949), para reformar el sistema cambiario: volvió a devaluar la moneda fijando la tasa de cambio en \$2,50 por dólar y procedió a simplificar los controles al comercio exterior, a eliminar los cupos de importación y los certificados de cambio y a mantener únicamente la lista de prohibida importación (Díaz-Alejandro, Carlos, 1972, p.135)

A finales de 1952 y principios de 1953 el ambiente en Colombia era de optimismo sobre el futuro de la economía. Las reservas internacio-

» El 13 de junio de 1953 tuvo lugar el golpe que concluyó con la salida del presidente Gómez y la toma del poder por el general Gustavo Rojas Pinilla, comandante de las Fuerzas Armadas.

nales aumentaban, el precio del café se acercaba a \$0,60 por libra y la industria manufacturera se expandía como resultado de la política de sustitución de importaciones que se había adoptado en 1950. El 13 de junio de 1953 tuvo lugar el golpe que concluyó con la salida del presidente Gómez y la toma del poder por el general Gustavo Rojas Pinilla, comandante de las Fuerzas Armadas.

Bonanza cafetera de los años cincuenta

En el primer semestre de 1954 el precio del café en Nueva York alcanzó US\$0,82 por libra debido a una helada que afectó los cafetales de Brasil el año inmediatamente anterior. La participación del café en las exportaciones mundiales subió de 15,5 % en 1950 a cerca de 20 % en 1954.

Las reservas internacionales del Banco de la República alcanzaron en junio US\$265 millones y en diciembre de 1954 la suma de US\$270 millones, la más alta de la década.

La felicidad económica, sin embargo, no duró mucho tiempo. En el segundo semestre de 1954 el mercado del café se desestabilizó cuando Brasil redujo el precio mínimo de exportación a US\$0,64 por libra. La tendencia a la baja se reforzó en el último trimestre del año y las reservas internacionales descendieron, entre otras razones por la aceleración del pago de la deuda externa adquirida con la banca exterior para financiar las importaciones.

El Banco de la República solicitó entonces un crédito al Fondo Monetario Internacional por la suma de US\$25 millones, equivalente al 50 % de la cuota colombiana, bajo un programa 'stand-by'.

Durante 1955 la inestabilidad cafetera se agravó. Las autoridades reforzaron los controles a las importaciones; de hecho, los registros de importación se cerraron entre el 12 de febrero y el primero de marzo de 1955, se clasificaron los impuestos sobre las importaciones en cinco grupos entre el 3 y el 100 % y se escalonaron también los depósitos previos sobre las importaciones. A pesar de estas medidas, las reservas continuaron a la baja y el desequilibrio de la balanza de pagos se acentuó.

El Gobierno, sin embargo, decidió mantener la tasa de cambio en US\$2,50 por dólar, aunque instauró una tasa libre para los importadores y estableció varias tasas de cambio para la compra y la venta de dólares. La tasa libre comenzó a devaluarse, oscilando entre \$4,00 y \$5,00 por dólar en el segundo semestre de 1955. En junio se cerraron nuevamente los registros de importación y se hicieron apremiantes las dificultades con el crédito de los proveedores comerciales a través de los bancos correspondientes de la banca colombiana.



Edición No. 2,
junio de 1954.

EN 1946 Y 1947 EL PRECIO DEL CAFÉ INICIÓ SU TENDENCIA ASCENDENTE, EL CRECIMIENTO DEL PIB SE ACERCÓ AL 10 %, AUMENTÓ LA INFLACIÓN, EL BANCO DE LA REPÚBLICA FINANCIÓ EL GASTO DEL GOBIERNO Y COMENZARON A CAER LAS RESERVAS.

En estas circunstancias, a finales de junio el Gobierno, por intermedio del Banco de la República, solicitó una misión del Fondo Monetario Internacional la cual recomendó depreciar el peso a \$4,00 por dólar y que el Banco de la República frenara la expansión del crédito al Gobierno. Fue el fin de la bonanza de la primera mitad de la década y el inicio de la serie de intentos fallidos para estabilizar la economía, que sería la característica en la mayor parte de la segunda mitad de los años cincuenta.

Oposición al Gobierno del general Rojas Pinilla

Al mismo tiempo se deterioraba la situación política por el descontento y el desprestigio creciente del gobierno del general Rojas Pinilla el cual, desde finales de 1954, comenzó a recibir críticas por las actuaciones de las Fuerzas Armadas. En particular, por la represión violenta de una manifestación estudiantil en su contra y por el cierre del diario *El Tiempo* en 1955 por negarse a publicar una información en favor de las Fuerzas Armadas, suministrada por el Gobierno.

A raíz del cierre de *El Tiempo* el expresidente Alberto Lleras Camargo, quien, a su regreso en 1954 después de desempeñarse como el primer Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), había aceptado la rectoría de la Universidad de los Andes, decidió, en noviembre de 1955, renunciar a dicho cargo y dedicar todas sus energías a liderar el movimiento para buscar un regreso a la normalidad institucional y promover la realización de elecciones libres para reemplazar en la presidencia de la República al general Rojas Pinilla.

Consideró que tenía "la obligación ineludible de salir del aislamiento universitario" para declarar que el tipo de gobierno vigente en el país no se justificaba "por ningún trastorno en



la normalidad, ni por los decretos de estado de sitio, porque no conducen al restablecimiento de la paz sino a la destrucción de la República” (Lleras Alberto, 2006, p.24)

Crisis económica y Junta Militar

La presión cambiaria continuó en 1956 exacerbando las expectativas de devaluación del peso; la diferencia entre la cotización del dólar libre y la tasa oficial se amplió considerablemente en el segundo semestre, pero el Gobierno se mantuvo firme en su posición de no alterar la cotización de \$2,50 por dólar.

A fines del año era clara, sin embargo, la imposibilidad de continuar con el dólar a ese precio y todo el andamiaje de controles, restricciones y trámites administrativos, que, se suponía, evitaban la devaluación. Era también evidente el desgaste de las autoridades en el manejo de la economía.

El ritmo de crecimiento se había reducido sustancialmente: entre 1955 y 1957 el PIB se incrementó solamente en 3 %. El Gobierno y el sector privado se estaban financiando principalmente con crédito del Banco de la República, y el gasto público y los déficits fiscales eran “exageradamente altos”. (Garritsen de Vries Margaret, 1987, p.72)

A todas estas, la oposición al general Rojas Pinilla arreció por cuanto, a través de la Asamblea Constituyente convocada inicialmente por el presidente Laureano Gómez, pero que comenzó a reunirse cuando ya este había dejado la presidencia, el general Rojas estaba promoviendo la prolongación de su mandato hasta 1962, decisión que aprobó la Asamblea el 8 de mayo de 1957. Esta decisión desató las jornadas de mayo --el paro cívico con el cierre de bancos y empresas, lo mismo que las protestas callejeras-- que condujeron a la negocia-

LA PARTICIPACIÓN DEL CAFÉ EN LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS SUBIÓ DE 15,5 % EN 1950 A CERCA DE 20 % EN 1954. LAS RESERVAS INTERNACIONALES DEL BANCO DE LA REPÚBLICA ALCANZARON EN JUNIO US\$265 MILLONES Y EN DICIEMBRE DE 1954 LA SUMA DE US\$270 MILLONES, LA MÁS ALTA DE LA DÉCADA.

ción entre los militares con el presidente y a su salida del país.

El 10 de mayo de 1957 cuando el general Gustavo Rojas Pinilla fue reemplazado por una Junta Militar de Gobierno de cinco miembros, la situación económica era crítica. El precio del café había caído en el primer semestre del año de US\$0,73 a US\$0,63 por libra y las reservas internacionales en 1956 habían llegado a su nivel más bajo desde 1952.

Las autoridades se alarmaron, además, al comprobar que el atraso en los pagos de la deuda externa era sustancialmente mayor al previsto. Para el nuevo ministro de Hacienda, el conservador Antonio Álvarez Restrepo, el país vivía una “situación irreal: la devaluación del peso ya había sido generada por las fuerzas del mercado y la tasa de \$2.50 por dólar era una simple ‘ilusión’ (Avella- Gómez, Mauricio, 2016, pp. 470-471)

La magnitud del desequilibrio externo obligó al nuevo gobierno a obtener crédito externo, a poner en marcha un fuerte proceso de ajuste macroeconómico y a acudir nuevamente al Fondo Monetario Internacional. Rápidamente el Gobierno preparó un programa de estabilización que sirvió de base para firmar un acuerdo ‘stand-by’ con el Fondo, que se firmó el 19 de junio, con un desembolso de US\$25 millones, y que, al cabo de un año, se renovó por otros doce meses.

Al mismo tiempo, en desarrollo del programa, el 17 de junio se introdujo una nueva reforma del mercado cambiario: se estableció un régimen de libre cambio en el cual coexistirían dos mercados de tasa flexible, el de certificados y el de capitales. Por el primero se canalizarían todas las transacciones de importación y exportación de productos y las de petróleo y la industria minera, los pagos de deuda externa, los servicios oficiales, los fletes y otros rubros

específicamente autorizados. Por el de capitales se moverían los ingresos y egresos por los demás conceptos.

Al cabo de unas pocas semanas la tasa de cambio en el mercado de certificados de cambio se estabilizó en \$4,80 y \$4,85 por dólar y el dólar libre en el mercado de capitales --que alcanzó a subir a \$7,00-- descendió posteriormente para ubicarse en \$5,50 por dólar.

Por otro lado, se reforzó el control de las importaciones, se restableció la lista de prohibida importación, se creó la licencia previa, se aprobó el impuesto de giros al exterior, y se elevaron los depósitos previos al 100 %.

En esta ocasión las autoridades acataron en mayor grado los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. El Gobierno se propuso reducir el gasto público y controlar la expansión de la oferta monetaria. Desde finales de 1956 venía en aumento la inflación, había repuntado en el primer semestre de 1957 y cerró el año ligeramente por encima de 20 %.

Hacia el Frente Nacional

El 20 de julio de 1957 Alberto Lleras y Laureano Gómez firmaron en Sitges, en España, la declaración que marcó el camino para la restauración de la democracia en Colombia. Un año antes se habían reunido en Benidorm, también en España, para acordar un trabajo conjunto para derrocar la dictadura de Rojas. Ahora, en Sitges, ya bajo la Junta Militar, estuvieron de acuerdo en que no era procedente volver de inmediato a la competencia entre los partidos por el poder sino “una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los partidos, hasta tanto las instituciones afianzadas por el decidido respaldo de los ciudadanos tengan fuerza bastante para que la lucha cívica se ejercite sin temor

LA PRESIÓN CAMBIARIA CONTINUÓ EN 1956 EXACERBANDO LAS EXPECTATIVAS DE DEVALUACIÓN DEL PESO; LA DIFERENCIA ENTRE LA COTIZACIÓN DEL DÓLAR LIBRE Y LA TASA OFICIAL SE AMPLIÓ DE FORMA CONSIDERABLE EN EL SEGUNDO SEMESTRE, PERO EL GOBIERNO SE MANTUVO FIRME EN SU POSICIÓN DE NO ALTERAR LA COTIZACIÓN DE \$2,50 POR DÓLAR.

a los golpes de Estado” (Gómez Laureano y Lleras Alberto, 2006, p.295). Se planteó que esa sucesión en el poder sería por tres períodos e igualmente la paridad en el Legislativo, con igual número de miembros de los dos partidos, lo mismo que en el gabinete ministerial y en la Rama Judicial.

Era necesario, entonces, reformar la Constitución de 1886 y convocar a elecciones para elegir a los miembros del Congreso Nacional. Sin embargo, dada la experiencia reciente, tampoco parecía procedente convocar una nueva asamblea constituyente. En estas circunstancias, sin Legislativo y sin la posibilidad de reunir una asamblea constituyente, convinieron en la realización de un plebiscito constitucional, opción que fue apoyada por la Junta Militar y por la Corte Suprema de Justicia. El 1 diciembre de 1957 se llevó a cabo el plebiscito: 4.169.294 votos fueron en apoyo de la reforma constitucional y 206.864 en contra. El frente cívico opositor de Rojas Pinilla había transitado muy rápidamente hacia el Frente Nacional.

El 20 de marzo de 1958 se realizaron las elecciones legislativas dentro del nuevo marco constitucional. El 4 de mayo, en la elección presidencial se eligió presidente a Alberto Lleras Camargo. El 20 de julio se reabrió el Congreso Nacional y el 7 de agosto se posesionó el primer presidente del Frente Nacional. El Gobierno de la Junta Militar había cumplido su tarea de restaurar la democracia y entregaba el poder con una economía en recuperación frente a la crítica coyuntura que había recibido catorce meses atrás.

La estabilización, por su lado, había surtido efecto. Si bien el crecimiento económico fue de solo 2,4 % en 1958, se elevó a 7,2 % en 1959; la inflación cayó a 8,1 % en 1958; se logró el equilibrio presupuestal. Las reservas

internacionales, que habían caído a US \$144 millones en 1956, subieron a US\$230 millones en 1959, y las importaciones se recuperaron incrementándose a US\$402 millones².

Estos resultados se alcanzaron en medio de bajísimos precios del café: en 1959 la cotización promedio fue de US\$ 0,45 por libra, ligeramente por encima de la mitad del alcanzado en 1954. La caída del precio condujo entonces a una nueva modificación cambiaria en marzo de 1958 (el Decreto- Ley 80 de 1958 del 26 de marzo que, posteriormente, al reabrirse el Congreso, se incorporaría en la Ley 1 de 1959), para que las exportaciones de café se registraran a una tasa de cambio fija, periódicamente ajustable, que se estableció inicialmente en \$6,10 por dólar y para que la retención del café se financiara con un impuesto del 10 % sobre la producción exportable del grano.

Infortunadamente la crisis cafetera forzó al Banco de la República a continuar financiando la compra y la retención de café lo cual presionaba la inflación al alza. Pero, las medidas fueron exitosas. En 1957 y 1958 se registraron sustanciales superávits en la balanza de pagos y en 1959 el superávit fue aún más grande (Garritsen de Vries, 1987, p.713)

Manejo económico en el Gobierno de Alberto Lleras

El Gobierno de Alberto Lleras entre 1958 y 1962 se debatió entre las prioridades de la estabilidad y el desarrollo. Hubo un primer período, en los comienzos de la administración, en el cual el ob-



Edición No. 6,
octubre de 1954.

**SI BIEN EL
CRECIMIENTO
ECONÓMICO FUE DE
SOLO 2,4 % EN 1958,
SE ELEVÓ A 7,2 % EN
1959; LA INFLACIÓN
CAYÓ A 8,1 % EN
1958; SE LOGRÓ
EL EQUILIBRIO
PRESUPUESTAL.**

jetivo fue continuar con la estabilización y, uno segundo, a partir de 1960, en el cual el énfasis se colocó en el desarrollo, con la confianza en que el ingreso de crédito externo permitiría, simultáneamente, elevar el ritmo de crecimiento de la economía y proteger la estabilidad.

Al inaugurar su mandato presidencial, Lleras era consciente de las dificultades de la economía y, sobre todo, de que los cuatro años estarían dominados por los bajos precios del café, aún si se lograban limitar las exportaciones mediante acuerdos entre los productores. Sin embargo, se comprometió a impulsar el proceso de desarrollo con énfasis principal en la industrialización.

Lleras era un convencido de la necesidad de la planeación económica y de institucionalizar sus procesos en Colombia. Creía igualmente en la urgencia de introducir reformas para adecuar la legislación al propósito de promover el desarrollo económico y social. No sorprende entonces que en noviembre de 1958, mediante la Ley 19, se hubieran creado el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos junto con el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación que unos años más tarde se convertirían en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En septiembre de 1958, el ministro de Hacienda, el liberal Hernando Agudelo Villa presentó al Congreso la que tituló “Plataforma Económica y Social del Primer Gobierno del Frente Nacional”, con el plan de acción de la nueva administración y “una serie de princi-

2 De acuerdo con la señora Garritsen de Vries: “aun cuando la devaluación del peso y los controles de importación contribuyeron a la corrección de la balanza de pago, las políticas de estabilización fueron las más efectivas. Casi inmediatamente la sustancial salida de capitales, que había tenido lugar antes de las medidas, se frenó, especialmente en la medida en la cual los ciudadanos creyeron en la depreciación del peso y en las medidas para corregir la posición externa del país” (Garritsen de Vries, Margaret, 1987, pp.73-74).



prios de carácter general en el campo de la estabilidad económica y financiera, el equilibrio social y el desarrollo económico del país”.

La plataforma apuntaba al logro de varios objetivos de manera simultánea. Entre ellos: la estabilidad, mediante una severa política de estabilidad monetaria, fiscal y cambiaria; la búsqueda de la distribución equitativa del ingreso nacional; el desarrollo para incrementar la producción agrícola e industrial; y unir los esfuerzos de los sectores público y privado para promover el crecimiento y generar empleo. (Agudelo Villa, (s.f.), p.155).

Por primera vez un ministro de Hacienda se refería a la interacción de la política monetaria, la fiscal y la balanza de pagos y, específicamente, con el comportamiento de la tasa de cambio. En el pasado se había acudido a la devaluación de la moneda y a los controles de las

» La declaración de Benidorm fue un acuerdo firmado el 24 de julio de 1956 entre Alberto Lleras Camargo, director del Partido Liberal, y Laureano Gómez, exiliado en Benidorm, España, tras el golpe de Estado. Este pacto entre líderes políticos liberales y conservadores tenía como objetivo derrocar el régimen de Rojas Pinilla y restaurar la democracia en Colombia.

importaciones y de los pagos al exterior, cuando era evidente la falta de moneda extranjera en el Banco de la República por la insuficiencia de los ingresos de las exportaciones y no se contaba con divisas para atender los compromisos generados por las importaciones o el servicio de la deuda externa.

Pero no se vinculaban la expansión monetaria y fiscal con la demanda de dólares. Las políticas de estabilización resultaban entonces fallidas por cuanto el Banco de la República continuaba extendiendo crédito al Gobierno, a la Federación Nacional de Cafeteros, a los bancos comerciales y al sector productivo (Avella Gómez, 2016, 527).

Obtener crédito externo y ayuda financiera era un elemento crítico en el modelo de crecimiento económico. El país “tenía un problema cambiario estructural. La industrialización requería la importación de insumos para la industria y para la agricultura y las exportaciones tradicionales de Colombia no crecían a un ritmo suficiente para el suministro de las importaciones que se demandaban” (Urrutia Miguel, (2012), p.243). Era necesario generar divisas y aumentar el ahorro, pero este último se suplía con la ayuda internacional y el crédito externo porque las políticas domésticas no apuntaban al incremento del ahorro interno.

Por la experiencia del presidente Lleras Camargo y su trayectoria internacional, su Gobierno se encontraba en una posición privilegiada para lograr flujos de ahorro externo hacia el país. Como presidente hizo una visita oficial a Washington DC, en abril de 1960, invitado por el presidente Eisenhower y, posteriormente, en el Gobierno del presidente Kennedy jugó un importante papel en la aprobación del programa de la Alianza para el Progreso y Kennedy se reunió con él en Bogotá durante la visita del 17 de diciembre de 1961.



Aunque en 1958 el crecimiento económico fue ligeramente superior al registrado en el año anterior, en los últimos meses se respiraba optimismo. En buena parte porque se había logrado obtener un importante volumen de créditos externos con el Export- Import Bank de los Estados Unidos y con la banca comercial, porque se continuaba poniendo al día el pago de la deuda externa atrasada, y porque las reservas internacionales habían aumentado.

El compromiso de Colombia era mantener la política de estabilización económica adoptada en 1957 lo cual facilitó la renovación del programa con el Fondo Monetario Internacional por otro año, sin que se hubieran desembolsado los US\$15 millones acordados.

Las perspectivas para 1959 no eran, sin embargo, las mejores por la crisis en el mercado del café lo cual implicaba, nuevamente, estrechez de divisas e importaciones limitadas. Y, a pesar de los esfuerzos para controlar la oferta de los cafés de América Latina y de la firma del Convenio Latinoamericano del Café en 1958, iba a ser necesario esperar hasta julio de 1962 --unas semanas antes del término del cuatrienio del presidente Lleras Camargo-- para lograr el acuerdo de productores y consumidores que regularía la oferta mundial de café mediante la fijación periódica de cuotas de exportación de los países productores.

En 1959 se dinamizó el ritmo de crecimiento con todo y la crisis cafetera; se mantuvo la estabilidad de la tasa de cambio y aumentaron en 33 % las reservas internacionales. De nuevo, el crédito fue clave para la estabilidad externa lo mismo que la colaboración del Fondo Monetario Interna-

EL GOBIERNO DE ALBERTO LLERAS ENTRE 1958 Y 1962 SE DEBATIÓ ENTRE LAS PRIORIDADES DE LA ESTABILIDAD Y EL DESARROLLO. HUBO UN PRIMER PERÍODO, EN LOS COMIENZOS DE LA ADMINISTRACIÓN, EN EL CUAL EL OBJETIVO FUE CONTINUAR CON LA ESTABILIZACIÓN Y, UNO SEGUNDO, A PARTIR DE 1960, EN EL CUAL EL ÉNFASIS SE COLOCÓ EN EL DESARROLLO...

cional con Colombia puesto que se acordó la tercera línea de crédito stand-by, que estuvo vigente entre octubre de 1959 y octubre de 1960, sin que los recursos financieros acordados se hubieran desembolsado³. Sin embargo, “aunque el Fondo reconoció que en 1958-1959 el gobierno corrigió el desequilibrio en la balanza de pagos, recomendó simplificar el sistema cambiario” y fue crítico de la política monetaria preocupado por la gestación de nuevas presiones inflacionarias (Junguito Roberto, 2017, 575).

En 1959 predominó la estabilidad de la tasa de cambio. El precio del certificado para compra se mantuvo en \$6,10 y para venta en \$6,40. El dólar libre se cotizó alrededor de \$8,00 en la primera mitad del año y en diciembre bajó a \$7,00. Sin embargo, en el primer trimestre de 1960 la tasa de venta del certificado en los remates públicos se elevó hasta \$6,70 por lo cual en mayo el Banco de la República subió el precio de compra a \$6,50 y el de venta a \$6,70 registrándose una nueva devaluación de la moneda. Estas tasas se mantuvieron hasta septiembre de 1962.

Al retirarse, a mediados de 1960, el ministro Agudelo Villa en sus memorias sostenía que, “en dos años, Colombia contrató empréstitos externos para impulsar el desarrollo económico y para su estabilidad cambiaria por valor de US\$290 millones, lo cual es superior a los empréstitos obtenidos por gobierno anterior alguno durante toda la historia de la Nación” (Agudelo Villa, Hernando, (1960), pp. 172-173)

En 1960 la economía, que se había mantenido estable en los dos años anteriores, volvió a desajustarse. En un documento de febrero el Gobierno se impuso la meta de lograr un

3 De acuerdo con Roberto Junguito, “las relaciones con el FMI tuvieron su primer conato de enfrentamiento en 1959, a raíz de los cambios introducidos en el manejo cambiario por la administración del presidente Lleras Camargo” (Junguito Roberto, 2017, p.575)

crecimiento anual de 5 % para lo cual planteó expandir la oferta monetaria, en particular los créditos del Banco de la República dirigidos al “fomento agrícola y ganadero”, lo mismo que al otorgamiento de préstamos para la producción industrial (Avella Gómez, 2017, p.529).

Para mediados de 1961 era claro que el énfasis de la política monetaria había cambiado: el objetivo de la estabilidad macroeconómica cedió ante la prioridad del “fomento” y el “desarrollo”. Así lo confirmó el mismo presidente Lleras Camargo cuando afirmó que, “el gobierno, con cada uno de sus pasos está demostrando que no defiende la estabilidad como una meta en sí misma, ni como un programa para mantener al país paralizado en su deficiente desarrollo actual. Hemos superado muchas de las etapas en que fue indispensable proceder con rigor para realizar ajustes indispensables y sin que hayamos adoptado una política inflacionaria, estamos comprometidos ya con un plan de desarrollo que no podrá menos de producir una expansión considerable a medida que se ejecute el presupuesto y se vayan incorporando empréstitos externos” (Avella Gómez, 2017, 531).

El presidente Lleras Camargo esperaba que las intensas gestiones que había desarrollado con Estados Unidos resultarían en un flujo cuantioso de ayuda externa para el país dentro del programa de la Alianza para el Progreso, formalizado el 17 de agosto de 1961 con la firma de la Carta de Punta del Este en la cual los Estados Unidos se comprometieron a ampliar la ayuda para el desarrollo económico y social de la región.

El 20 de diciembre de 1961, tres años y cuatro meses después de iniciado su Gobierno, el presidente Lleras presentó el Plan General de Desarrollo Económico conocido como el “Plan Decenal” puesto que cubriría el resto de la década, con la decisión de

EN ENERO DE 1962 SE FIRMÓ UN NUEVO ACUERDO CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y EL FONDO DESEMBOLSÓ US\$7,5 MILLONES PARA APOYAR LA BALANZA DE PAGOS.

someterlo a los organismos internacionales de crédito, al Comité de los Nueve Expertos en Washington creado por la Alianza para el Progreso, al BID y al Banco Mundial. El objetivo básico del plan era el crecimiento rápido de la producción en todos los sectores de la economía con un significativo incremento de la inversión pública. La meta de crecimiento anual era de 5,6 % anual, considerada por el mismo Lleras como una ‘tasa mínima de crecimiento’ para generar un aumento en el ingreso per-cápita de 2,6 % por año. De acuerdo con Lleras, por debajo de esta cifra “es la consolidación de la miseria y la amenaza de inestabilidad social, más arriba puede ser un esfuerzo desproporcionado para Colombia, una exigencia inmoderada de ayuda exterior y una confianza excesiva en que los precios del café no van a debilitarse mucho más en la crisis presente” (Caballero Argáez, Carlos, 2012, p.274).

Infortunadamente desde 1961 comenzaron a profundizarse los desequilibrios de la balanza de pagos. Durante 1961 cayeron las exportaciones de US\$476 millones en 1959 a US\$467 millones en 1960 y a US\$435 millones en 1961. Los registros de importación aumentaron con respecto a 1960 y se presentó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que tuvo que ser cubierto con crédito externo. En enero de 1962 se firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y desembolsó US\$7,5 millones para apoyar la balanza de pagos (Junguito Roberto, 2017 p.578).

La realidad fue que al entregar Alberto Lleras Camargo la presidencia a Guillermo León Valencia el 7 de agosto de 1962, la situación era angustiosa. El diagnóstico del Fondo Monetario Internacional contenía una fuerte preocupación sobre los desequilibrios que se venían

registrando en el manejo monetario y en el fiscal, y el consecuente deterioro de la balanza de pagos, así como la necesidad de devaluar la tasa de cambio y la conveniencia de eliminar las tasas de cambio múltiples.

En el documento del equipo del Fondo Monetario Internacional correspondiente a 1961, se “destacaba que el crecimiento de la economía se había desacelerado y que la política monetaria se había relajado por la expansión del crédito bancario y el financiamiento del Banco de la República al Gobierno (Junguito Roberto, 2017, p. 297).



Edición No. 4,
agosto de 1954.

Con el cambio de gobierno iba a ser necesario comenzar de nuevo. Había quedado en claro el dilema entre la ‘estabilización’ y el ‘desarrollo’ como propósitos de la política económica en Colombia. Vendrían cuatro años muy complicados, con esfuerzos fallidos para estabilizar la economía. Solo en 1967, en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se pondría en marcha un cambio en la estrategia de política económica y de desarrollo que permitiría dejar atrás la turbulencia de los años cincuenta y la mitad de los sesenta, y enrumbar la economía colombiana en una nueva dirección. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo-Villa, Hernando (s.f.). “Plataforma económica y social del primer gobierno del Frente Nacional”, en *Obras Selectas*, “Tomo Ideas Económicas”.
- Agudelo-Villa, H. (1960), “Resultados de la Política Económica y Social”, en *Obras Selectas*, Tomo I, Ideas Económicas, Bogotá.
- Avella- Gómez Mauricio (2016), La Economía colombiana en la *Revista del Banco de la República*, 1927-2015, Bogotá: Banco de la República, Tomos I y II.
- Caballero. Argáez Carlos Eduardo (2012), “El desarrollo económico y la planeación en el período del Frente Nacional: contexto y realizaciones”, en C. Caballero Argáez, M. Pachón Buitrago y E. Posada Carbo (comp.), *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia del Frente Nacional*, Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Díaz- Alejandro Carlos (1972) “La economía colombiana y el comercio exterior en el período 1950-1970”, *Coyuntura Económica*, vol 2, núm. 3, Bogotá, Fedesarrollo, pp. 129-45 octubre.
- Garritsen de Vries, Margaret (1987), *Balance of payments adjustment, 1945 to 1986; The IMF Experience*, primera edición, Washington: International Monetary Fund, [en línea], disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/Balance-of-Payments-Adjustment-1945-to-1986-The-IMF-Experience-21>.
- Gómez Laureano y Lleras Alberto (2006), “Declaración de Sitges”, en *Alberto Lleras- Antología- El Político*, Bogotá: Villegas Editores, Tomo III, pp.292-300.
- Junguito- Bonnet, Roberto (2017), “El Fondo Monetario Internacional y el Banco de la República”, en J.D. Uribe (ed.) *Historia del Banco de la República, 1923-2015*, primera edición, Bogotá: Banco de la República, pp.561-638, [en línea], disponible en <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/7007>.
- Lleras, Alberto, (2006). “Contra la Dictadura” en *Alberto Lleras- Antología- El Político*, Bogotá: Villegas Editores, Tomo III, pp.19-25.
- Urrutia Miguel (2012). “Política económica y social en el régimen de coalición (1958-1978), en C. Caballero Argáez, M. Pachón Buitrago y E. Posada Carbo (comp.), *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia del Frente Nacional*, Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

18 ALBERTO LLERAS CAMARGO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No es fácil circunscribir una reseña de la actividad pública de Lleras Camargo a los años en los que ocupó la presidencia, porque su trayectoria política se confunde con la historia de Colombia en cerca de dos tercios del siglo XX.

LA REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA comenzó a circular en 1954, cuando Alberto Lleras Camargo se disponía a renunciar a la Secretaría General de la OEA, el organismo continental que él contribuyó a fundar en la Novena Conferencia Panamericana, reunida en Bogotá en 1948, para regresar a Colombia y encabezar el movimiento fundador del Frente Nacional, que cuatro años más tarde lo llevó a ocupar por segunda vez la presidencia de la República.

Lleras había desempeñado por primera vez la presidencia entre 1945 y 1946, después de ocupar varios de los ministerios más importantes en las dos administraciones del presidente Alfonso López Pumarejo durante los años de la República Liberal. Su vida pública había estado concentrada en los asuntos políticos, pero también había contribuido a diseñar los programas económicos de esas administraciones.

No es fácil circunscribir la reseña de la actividad pública de Lleras a los años en los que ocupó la presidencia, porque su trayectoria política se confunde con la historia de Colombia en cerca de dos tercios del siglo XX. A partir de 1930 y hasta poco antes de su muerte en 1990 fue protagonista, muchas veces decisivo, en los episodios más importantes de la vida nacional.

Fue uno de los principales actores del proceso de cambio que se inició en 1930 con la elección del presidente Enrique Olaya Herrera, dirigente de primera línea en la Revolución en Marcha que condujo el presidente Alfonso López Pumarejo desde 1934, responsable de la transmisión pacífica del poder a la oposición en 1946, autor del pacto que puso



LEOPOLDO
VILLAR BORDA
PERIODISTA Y
EXDIPLOMÁTICO

fin a la 'guerra civil no declarada' entre liberales y conservadores en 1957, líder de la lucha victoriosa contra la única dictadura militar del siglo XX y primer gobernante del Frente Nacional entre 1958 y 1962.

Pionero de la planificación

Desde su primer paso por el despacho presidencial Lleras Camargo mostró su preocupación por el control de la administración pública hasta en los más mínimos detalles y se empeñó en asegurar la preparación adecuada y la ejecución eficaz de las obras destinadas a satisfacer las necesidades de la población colombiana, sobre la base de planes bien concebidos, calculados y financiados.

En su interés por inculcar en los servidores públicos el hábito del estudio previo y metódico de los programas necesarios para el país y los que puede realizar el Estado se identifica desde el inicio de su vida pública su alta valoración de la planificación, que en su segunda presidencia lo llevó a sentar las bases del sistema nacional de planeación que sigue operando hasta hoy.

Un año antes de asumir por primera vez la presidencia en 1945, cuando desempeñaba el Ministerio de Gobierno, sometió al Congreso el proyecto de reforma constitucional aprobada ese año, que concedió la ciudadanía a la mujer, consagró la prohibición del voto a los militares y disminuyó el número de debates para la aprobación de las leyes.

En ese entonces dijo lo siguiente sobre el funcionamiento de la administración públi-

ca: “Debe existir una administración estable y una política elástica. El jefe político se confunde hoy con el jefe responsable de la administración. El ministro con el gestor de negocios. Hay departamentos del gobierno que exigirían un gerente a la cabeza. Pero se llaman ministros. Y un gerente técnico que además tuviera que responder a los discursos del Congreso con elocuencia y sagacidad es difícil de hallar”.

Espíritu conciliador

La primera elección presidencial de Lleras, realizada por el Congreso para suceder como primer designado al presidente López Pumarejo, tuvo lugar en un momento de alta pugnacidad entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, debido a la cual López Pumarejo se había visto obligado a renunciar. Por este motivo, la ascensión de Lleras estuvo rodeada de una enorme expectativa.

Sus primeras palabras como presidente, en su discurso de posesión ante el Congreso, respondieron a esa expectativa con un lenguaje moderado y un anuncio que sorprendió a muchos porque significó un cambio de rumbo para el país. Aseguró que su gobierno mantendría una actitud neutral en los dos procesos electorales que se cumplirían durante su breve mandato, el principal de los cuales sería la elección presidencial de 1946.

Buscó moderar el conflicto entre los sectores sociales en ascenso, beneficiados por las reformas de López Pumarejo, y el establecimiento conservador, en plena reacción contra el cambio. De esta manera abrió un compás de entendimiento entre los partidos y redujo las tensiones que dominaban el ambiente político ante la perspectiva de aquellos comicios a los cuales su partido se iba a presentar dividido en dos grandes corrientes lideradas por Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán.

LLERAS CAMARGO SE EMPEÑÓ EN ASEGURAR LA PREPARACIÓN ADECUADA Y LA EJECUCIÓN EFICAZ DE LAS OBRAS DESTINADAS A SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA, SOBRE LA BASE DE PLANES BIEN CONCEBIDOS, CALCULADOS Y FINANCIADOS.



Edición No. 3,
julio de 1954

Acciones prácticas

Por otra parte, Lleras Camargo anunció un programa práctico de gobierno que se tradujo en varios proyectos de ley. El primero contempló una reorganización de la rama ejecutiva en desarrollo de la reforma constitucional de 1945 y constituyó el cambio técnico más importante en la administración adoptado desde 1886. Contempló la supresión de dos ministerios y la creación de seis departamentos administrativos dependientes de la presidencia de la República: de Planificación y Servicios Técnicos, de Estadística, de Asuntos Seccionales y Municipales, de Higiene y Salubridad Pública, de Agricultura y Ganadería y de Comunicaciones Eléctricas y Postales.

A esto se añadió la presentación de una nueva legislación sobre petróleos, el establecimiento de la Siderúrgica de Paz del Río y el fortalecimiento de la Compañía Colombiana de Navegación, a lo cual siguió la negociación con los gobiernos de Ecuador y Venezuela para crear la Flota Mercante Grancolombiana, constituida dos meses después de terminar su breve mandato.

Fiel a su solemne compromiso de neutralidad y de respeto a los preceptos democráticos, Lleras entregó el mando el 7 de agosto de 1946 al presidente conservador Mariano Ospina Pérez, triunfador en las elecciones del 5 de mayo anterior sobre los candidatos liberales Turbay y Gaitán, y al día siguiente ocupó su curul en el Senado, que dejó el año siguiente para trasladarse a Washington y asumir la dirección de la Unión Panamericana, antecesora de la OEA.

El Frente Nacional

Lleras estuvo al frente de la OEA hasta 1954, cuando renunció en la mitad del período para el cual había sido elegido con el fin de regresar a Colombia y reincorporarse a la política activa. Entonces asumió el liderazgo del movimiento bipartidista que puso fin a la dictadura del general Gustavo Rojas Pini-

lla en 1957 y estableció el sistema del Frente Nacional que gobernó al país durante los siguientes dieciséis años.

El liderazgo que ejerció en ese movimiento fue reconocido por los dos partidos tradicionales al proclamarlo como candidato para ocupar la presidencia en el primer período bipartidista y refrendado por el voto popular en las elecciones del 4 de mayo de 1958 con el mayor número de sufragios registrado hasta entonces: 2.482.948 contra 614.961 obtenidos por Jorge Leyva, candidato conservador disidente y único contendor.

Al asumir la presidencia por segunda vez, una de las primeras iniciativas de Lleras fue la de consolidar la planificación económica como una de las tareas básicas del Gobierno. Para cumplirla creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONPES) encabezado por el presidente de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la entidad encargada de diseñar, coordinar y apoyar los planes de inversión de los recursos públicos. La importancia que asignó a esta entidad se reflejó en la decisión de establecerla como un departamento adscrito directamente a la presidencia de la República.

El DNP jugó un papel clave en los gobiernos del Frente Nacional, que coincidieron con la etapa más activa de la Alianza para el Progreso, el programa lanzado por el presidente estadounidense John F. Kennedy para impulsar el desarrollo de los países latinoamericanos.

La planeación no había sido hasta entonces una preocupación central de los gobiernos colombianos. Durante la vigencia centenaria de la Constitución de 1886 no había adquirido carácter constitucional, aunque varias de las numerosas reformas que se le



CUANDO ALBERTO LLERAS CAMARGO DESEMPEÑABA EL MINISTERIO DE GOBIERNO, SOMETIÓ AL CONGRESO EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL APROBADA ESE AÑO, QUE CONCEDIÓ LA CIUDADANÍA A LA MUJER, CONSAGRÓ LA PROHIBICIÓN DEL VOTO A LOS MILITARES Y DISMINUYÓ EL NÚMERO DE DEBATES PARA LA APROBACIÓN DE LAS LEYES.

introdujeron a la Carta apuntaron en esa dirección. Las principales fueron las de 1936, 1945, 1968 y 1986. En la preparación y defensa ante el Congreso de las dos primeras, Lleras participó activamente como miembro del gabinete del presidente López Pumarejo.

El Conpes y el DNP

Desde la segunda administración de Lleras la planificación recibió un gran impulso, sobre todo respecto a la ordenación del gasto contemplado en el presupuesto nacional y los planes de desarrollo del Gobierno. En forma paulatina, en la medida en que lo exigieron el crecimiento del país y la consiguiente expansión de su economía, el Estado fue aumentando su intervención en el impulso de la industria, la agricultura y los demás sectores involucrados en el desarrollo nacional.

Como ya se señaló, el momento culminante de este proceso tuvo lugar al comienzo de la segunda Administración de Lleras con la creación del Conpes y el DNP. Bajo su presidencia la planeación recibió un fuerte impulso y las dos entidades creadas se consolidaron durante los años siguientes. Hoy son las mismas que conducen la política económica y la planificación en el país.

En aquel Gobierno también se elaboró el primer Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, que sentó un precedente al que los gobiernos posteriores también le dieron continuidad. Algo semejante ocurrió con la elaboración de los planes nacionales de desarrollo, el primero de los cuales fue formulado por la Administración de Lleras. Desde entonces cada gobierno ha promulgado el suyo como la base de su programa económico.

Entre las realizaciones de la segunda Administración de Lleras se destaca también la pues-

ta en marcha de la reforma agraria de 1961, que respondió a una vieja aspiración de los gobiernos liberales y que fue adoptada como ley por el Congreso bipartidista a pesar de la resistencia del sector más radical del conservatismo.

Acción internacional

El Gobierno de Alberto Lleras se destacó también por una intensa actividad en el campo internacional. Tuvo una participación destacada en las negociaciones con Estados Unidos que condujeron a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, así como en la ejecución de los programas de la Alianza para el Progreso, que constituyeron una de las etapas más fructíferas de las relaciones interamericanas.

Cuando transcurrían los primeros meses de la Administración Lleras el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, propuso un amplio programa de cooperación hemisférica denominado Operación Panamericana, que fue apoyado con entusiasmo por el mandatario colombiano. En ese momento las relaciones de la región con Estados Unidos pasaban por uno de sus peores momentos y en Washington era evidente la preocupación por la aparición de la Revolución Cubana, hasta el punto de que el presidente Dwight Eisenhower autorizó la invasión de la isla para derrocar a Fidel Castro.

La invasión, como se sabe, se realizó cuando John F. Kennedy ya había sucedido a Eisenhower y fue un rotundo fracaso, pero no significó el final de la crisis provocada por el surgimiento en el hemisferio del primer gobierno revolucionario abiertamente opuesto a Estados Unidos. Esta realidad afectó directamente a Colombia cuando Castro atacó al Gobierno de Lleras por apoyar la convocatoria de una conferencia hemisférica para con-

CREÓ EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANEACIÓN (CONPES) Y EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) COMO LA ENTIDAD ENCARGADA DE DISEÑAR, COORDINAR Y APOYAR LOS PLANES DE INVERSIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.



Edición No. 8, diciembre de 1954.

siderar el peligro de una intervención extracontinental en la isla y en respuesta al ataque Lleras rompió relaciones con Cuba.

Pedagogía democrática

Aun siendo muy importantes las tareas de la segunda presidencia de Lleras en el campo administrativo, el manejo del orden público, las relaciones con el Congreso y los asuntos internacionales, todo ello ocupó un lugar secundario frente al empeño de reeducación política que caracterizó su actuación al frente del gobierno para convencer a los colombianos de que debían dejar atrás los odios políticos y unirse en busca de la paz.

En los cuatro años de su segundo mandato Lleras convirtió la presidencia en una cátedra de pedagogía democrática. En el contenido y el tono de todos sus discursos predominó el afán de sacar al país del ambiente de confrontación y violencia en el que había estado sumido por más de una década. Y a pesar de su empeño, no consiguió apaciguar a los sectores políticos más radicales ni tampoco a los descontentos, que se aglutinaron en el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) fundado por Alfonso López Michelsen y la Alianza Nacional Popular (Anapo) liderada por el general Rojas Pinilla.

Lleras no consiguió resolver los problemas económicos y sociales del país ni aclimatar totalmente la paz, pero logró devolver a los colombianos lo que unos años antes parecía inalcanzable: la posibilidad de asociarse libremente, elegir a sus gobernantes, ejercer sus derechos y resolver sus disputas sin necesidad de apelar al uso de la fuerza. Por esto, al dejar el palacio presidencial por segunda vez disfrutó del poder, el respeto y la autoridad que muy pocos mandatarios han tenido en la historia de Colombia. **EC**

CARLOS LLERAS RESTREPO: LA CREACIÓN DE UN ESTADO MODERNO EN COLOMBIA

Contrariamente a lo que algunos políticos afirman tachando la Administración de Lleras Restrepo de tecnocrática, ésta le dio gran importancia a la dimensión social, a la territorial y creó las bases de la planeación ambiental.

ES RECONOCIDO QUE CARLOS LLERAS con su Gobierno de Transformación Nacional creó las bases de un Estado moderno en Colombia, mediante la reforma constitucional de 1968, la adopción de un pensamiento económico coincidente con la CEPAL, el manejo *sui generis* de la política cambiaria con el Decreto Ley 444 de 1967 con la visión de un sector exportador dinámico, la adecuada administración del endeudamiento externo (como una ética de *'buen pagador'*), el establecimiento de un sistema institucional de planeación vigoroso y el uso de sectores líderes (el industrial y el Estado) que jugaron un papel de apoyo del producto cafetero de mediano plazo (Revéiz, 1989, p. 193).²

Esto se logró mediante el Decreto Ley 2996 de 1968, que institucionalizó la planeación en Colombia, como fue descrito por el profesor Augusto Cano, quien fuera Secretario General de Planeación y del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) durante el mandato Lleras (Cano, 1974).

Decreto 444 y una nueva visión del sector externo

Lleras Restrepo estableció el sistema de devaluación 'gota a gota' (*crawling peg*) para sortear la crisis cambiaria de 1967, que ponía en manos del Estado y no del mercado, la determinación de la tasa de cambio. Modificó el régimen de cambios internacionales y de comercio



ÉDGAR REVÉIZ
ROLDÁN¹
PRESIDENTE ACADEMIA
COLOMBIANA DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

exterior el cual se mantuvo durante más de un cuarto de siglo.

Apoyado en su Ministro de Hacienda, Abdón Espinosa Valderrama, combinó tres estrategias básicas: i) el control de cambios; ii) el control de las importaciones (en 1971 el universo arancelario de libre importación fue de 3,4 %, la licencia previa de 80,4 % y la prohibida importación de 16,2 %) (Ocampo y Romero, 2023, p. 228); y iii) la promoción de exportaciones, que ya se había iniciado con el Plan Vallejo y que permitía el ingreso al territorio colombiano de materias primas, insumos y bienes de capital, libres de derechos aduaneros, con el compromiso de generar exportaciones por un ingreso equivalente.

Lleras Restrepo y Espinosa no aceptaron, en 1967, los requerimientos del FMI que exigía realizar una gran devaluación y potenciaron el sector exportador con medidas de competitividad (Espinosa et al, 1990).

El Decreto Ley 444 incluyó la eliminación gradual de los tipos de cambio múltiples, la puesta en marcha del *crawling peg* y los instrumentos de promoción de exportaciones como los Certificados de Abono Tributario (CAT), que eran documentos al portador libremente negociables y expedidos por el Banco de la República.

Fueron sustituidos posteriormente por los Certificados de Reembolso Tributario (CERT), creados con la Ley 48 de 1983, como instrumentos flexibles de apoyo a las exportaciones.

1 El autor fue decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y consultor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

2 Este trabajo tuvo el apoyo del economista Jonnathan Barriga de la Universidad Nacional de Colombia.



Otro mecanismo institucional fue el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), fundado en 1967 como una línea de fomento de las exportaciones no tradicionales, que manejaba el Banco de la República, y era apoyada con la promoción directa a dichos productos.³ Se financiaba con una sobretasa del 6,5 % del valor CIF de las importaciones (Ocampo y Romero, 2023, p. 231). Además, potenció la creación del Pacto Andino, que entró en vigor con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969 para alcanzar el desarrollo integral, equilibrado y autónomo de los países y pueblos andinos.

La reforma agraria frustrada

Lleras continuó el proceso de reforma agraria fortaleciendo la inversión pública con la construcción de distritos de riego a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), con 14 distritos de riego en los años

» Lleras continuó el proceso de reforma agraria, construyó distritos de riego a través del Incora en los años 60 y además fortaleció la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) creada en 1967.
-Ilustración digital: Carlos Lleras y Abdón Espinosa-

60.⁴ Además se fortaleció con una base social, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) creada en 1967, que tuvo presencia en más de 850 municipios y 28 departamentos, con una estructura organizada desde los niveles locales, departamentales, regionales y nacionales.

Uno de los instrumentos claves para potenciar la agricultura de pan coger y controlar los precios de los alimentos fue la creación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) en 1968, que se estableció como una entidad pública y, posteriormente en 1976, se instituyó que tendría a su cargo la regulación del mercado de productos de origen agropecuario, mediante la compra y venta, almacenamiento, importación y exportación de estos.

Se estimuló la producción agrícola a través de precios de sustentación, la estabilización de los precios por medio de la constitución de existencias reguladoras y la garantía del

3 Proexpo se escindió en 1992 en tres entidades: el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), Proexport y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducoldex).

4 En 2022, según la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), 1,1 millones de hectáreas de las 18,4 millones aptas para la actividad agropecuaria en el país cuentan con este servicio (Rudas, 27 de octubre de 2022).

abastecimiento a través de la intervención, de compras en el mercado nacional y la importación de productos que escasearan, complementarios para el mantenimiento de las existencias reguladoras. Esta decisión permitió construir un sector agrícola dinámico y sentar las bases de la soberanía alimentaria, política que posteriormente fue modificada con la apertura de los años 90, que llevó a una importación de alimentos de 13,8 millones de toneladas en 2021.

La experiencia de la reforma agraria de Lleras Restrepo se vio frustrada durante la administración Pastrana Borrero con el Pacto de Chicoral en 1972, que frenó la titulación de tierras, eliminó la expropiación del latifundio improductivo y priorizó la explotación empresarial por encima del desarrollo campesino.

Albert Berry afirmó (Berry, 2012):

“Mi temor es que en los años sesenta y setenta han sido el último chance de Colombia para resolver su problema agrario. Ahora el desafío político volvió a ser mucho más grande: además de los conflictos sociales, una reforma en este momento, cuando el país está en 95% urbanizado, no puede tener el mismo impacto que hace 40 o 50 años cuando era bastante agrícola... siempre me pregunto si la historia de Colombia, a partir de los años 60 habría sido distinta si se hubieran dado las condiciones políticas para una reestructuración del agro”.

El gobierno del presidente Gustavo Petro ha querido reactivar ese intento fallido por las grandes dificultades políticas y ha decidido concentrar sus esfuerzos en el ajuste del impuesto predial en el campo (Proyecto de Ley 292 de 2023) y en el cobro de la valorización a

SE ESTIMULÓ LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA A TRAVÉS DE PRECIOS DE SUSTENTACIÓN, LA ESTABILIZACIÓN DE LOS PRECIOS POR MEDIO DE LA CONSTITUCIÓN DE EXISTENCIAS REGULADORAS Y LA GARANTÍA DEL ABASTECIMIENTO A TRAVÉS DE LA INTERVENCIÓN, DE COMPRAS EN EL MERCADO NACIONAL Y LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS QUE ESCASEARAN, COMPLEMENTARIOS PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS EXISTENCIAS REGULADORAS.

nivel nacional (Ley 1819 de 2016, Conpes 3996 de julio de 2020), dado el limitado resultado de la compra de tierras negociada con Fedegan a precios de mercado. Se lograron comprar cerca de 82.000 has de tierra durante 2023.

Otro frente de Lleras Restrepo en el campo rural fue la lucha por preservar los recursos ambientales, entre ellos el parque Tayrona de Santa Marta. Tras las decisiones adoptadas con el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), que después se convirtió en el Ministerio de Medio Ambiente, el presidente ordenó tomar medidas para recuperar las cinco bahías del parque invadidas por ricos costeros y del interior del país.

La decisión no alcanzó a implementarse antes del final del mandato en 1970, pero al llegar al gobierno el presidente Misael Pastrana Borrero quiso cambiar la decisión, con el argumento de que la posición del DNP había incidido en el resultado electoral de la Costa Atlántica, que había sido favorable a Rojas Pinilla. Pastrana se encontraba presionado por los políticos de esa región del país y por otros grupos que querían realizar un desarrollo turístico masivo y urbano en el parque Tayrona, frente a la política conservacionista que había decretado el Gobierno Lleras Restrepo.

El jefe de Planeación, Ruiz Lara, y su equipo renunciaron y se produjo la llamada crisis del DNP, que tuvo por primera vez una huelga para defender la decisión.

El contencioso sobre los baldíos permanece. En un estudio de la Superintendencia de Notariado y Registro realizado en 2014, se analizó la tradición de los predios incluidos dentro de las áreas protegidas del parque Tayrona y se reportó que de los 82 predios encontrados, el 3 % pertenecían a la Nación y el 81 % eran propiedad privada (Superintendencia de Notariado y Registro, 2014).

Institucionalización y fortalecimiento del DNP

- El fortalecimiento de la planeación se adelantó, de hecho, desde el inicio del gobierno de Lleras Restrepo en 1966, antes de su institucionalización en 1968. Primero fue una práctica, luego un plan y posteriormente un sistema.

Basado en el planteamiento de Vidal Perdomo y Augusto Cano, el espíritu fue la planeación imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, lo que implicaba una tecnocracia fuerte y gran coordinación entre la planeación y la política económica (regulación) (Cano, 1974, p. 231 y Vidal Perdomo, 1970). Como lo señala Caballero, fue indicativo por cuanto el gobierno otorgaba incentivos económicos a las empresas privadas, siempre y cuando en la realización de sus proyectos se generaran divisas, bien para sustituir importaciones o por medio de exportaciones. De esta manera, desde la planeación y el Conpes se dirigía la actividad privada en la dirección fijada por el gobierno (Caballero, 2009).

Vale recordar que Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) lideró la reforma constitucional de 1968 al mismo tiempo que construía el Plan de Desarrollo. Adoptó la estrategia de darle prioridad temporal al cambio institucional y, mientras tanto, realizó su política de desarrollo implícita sin que esta estuviera inscrita dentro del marco del Plan. Por eso, el Plan se denominó “Planes y programas de desarrollo 1969-1972”, que no correspondió exactamente con el periodo de su mandato (1966-1970), ya que en este último protocolizó las acciones que el gobierno ya había realizado (Revéiz, 2023a).



Noticia en el periódico *El Colombiano*, 1968.

**VALE RECORDAR
QUE CARLOS
LLERAS RESTREPO
(1966-1970) LIDERÓ
LA REFORMA
CONSTITUCIONAL
DE 1968 AL MISMO
TIEMPO QUE
CONSTRUÍA EL PLAN
DE DESARROLLO.**

Contrasta con el manejo de los tiempos del Gobierno Petro, que tuvo la limitante del mandato constitucional de presentar el Plan 2022-2026 (lo hizo el 7 de febrero de 2023), en momentos en que no se habían plasmado los cambios institucionales, lo que creó una situación de alta incertidumbre y conflicto.

- La política de desarrollo se basó en un equipo técnico muy bien formado, con alto empoderamiento del presidente para llevar a cabo las decisiones del Conpes.

Lleras Restrepo y el primer jefe de Planeación durante su gobierno, Édgar Gutiérrez Castro, le dieron carta blanca a Augusto Cano para que organizara un joven equipo técnico de alto nivel, con un sistema de contratación equivalente al de los funcionarios del Banco de la República. Cano congregó en Planeación un grupo de recién llegados de realizar estudios de posgrado en el extranjero para formar parte del DNP, sin distingos ideológicos. Entre ellos, Guillermo Perry, Roberto Junguito, Alejandro Figueroa, Antonio Barrera, Antonio Urdinola, Julio Mendoza, Enrique Low, Giovanni Ciarrelli, Omar Botero, Rafael Mariño, Enrique Ramírez, Alfredo Soto, Javier Toro, Carlos Rodado, Camilo Cárdenas... y el autor de este artículo. Respecto de la planeación regional, bajo mi responsabilidad, forjamos el modelo de planeación regional y urbana y su relación con la planeación indicativa sectorial y global.

- El impacto institucional creativo del Decreto Ley 2996 de 1968.

Con respecto al Conpes, la reforma reafirmó la dirección personal del presidente de la República en las actuaciones del Consejo; amplió el número de miembros para dar cabida a los



ministros de relaciones exteriores y del trabajo y al director del Instituto de Comercio Exterior (Incomex), con lo cual se estableció una mejor coordinación de la política externa del país, por una parte, y con los sectores sociales por la otra (Cano, 1974, p. 234).

Se definió claramente al Consejo como organismo coordinador a nivel general de las tareas de planeación y entidad orientadora de la política económica y social del gobierno y otorgó al DNP la función de Secretaría Ejecutiva del Consejo, con lo cual el DNP aumentó su jerarquía ante los organismos gubernamentales (Cano, 1974, p. 235).

Con respecto al DNP, se asignaron funciones concretas a este organismo en su carácter de coordinador de la planeación y se fortalecieron las funciones relacionadas con el presupuesto nacional, aclarando las disposiciones del Decreto 1675 de 1964. Se otorgó al DNP el papel de coordinación de las gestiones del financiamiento externo, cuya intervención fue clave en las negociaciones ante los organismos de crédito. Obligó a las entidades gubernamentales a someter ante el DNP para su concepto previo sus programas de proyectos específicos que requieren

» Durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, uno de los instrumentos claves para potenciar la agricultura de pan coger y controlar los precios de los alimentos fue la creación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) en 1968.

financiamiento o asistencia técnica. Reestructuró la organización interna del DNP (Cano, 1974).

- Con la creación del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonade) en 1968, con el apoyo del BID, se instauró la planificación por proyectos que no existía en los planes anteriores como el Plan decenal (1961-1970).

En el Acto Legislativo 001 de 1968 se estableció en el artículo 76, numeral 4, que:

[...] Corresponde al Congreso hacer las leyes, fijar los planes y programas de desarrollo económico a que debe someterse la economía nacional y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Igualmente, en el artículo 80 (Acto Legislativo 001 de 1968), se estableció que:

[...] habrá una Comisión permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público.

Esta Comisión, que nunca se reunió, estaba formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y las comisarías.

Se impusieron drásticas medidas, casi imposibles de cumplir técnicamente en la época, para cambiar los proyectos detallados del plan de inversión que habían sido elaborados por el DNP. El mismo artículo 80 establecía (Acto Legislativo 001 de 1968):

[...] cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente la propuesta de una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo para que sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes, si los hubiere. Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

- Se logró una fuerte presencia de los funcionarios del DNP en las principales juntas

EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN SE ADELANTÓ, DE HECHO, DESDE EL INICIO DEL GOBIERNO DE LLERAS RESTREPO EN 1966. PRIMERO FUE UNA PRÁCTICA, LUEGO UN PLAN Y POSTERIORMENTE UN SISTEMA.



Edición No. 62,
junio de 1964.

directivas de las instituciones y consejos asesores que intervienen en las políticas macroeconómicas redistributivas a corto plazo y en las políticas sectoriales

Así, los representantes del gobierno superaron más del 60 % de los puestos en las juntas directivas, por encima del sector privado (20 a 34 %), los representantes de los trabajadores y consumidores (1 a 4 %) y los congresistas (1 a 3 %), tanto en las instituciones que manejan las políticas redistributivas a corto plazo como en las de políticas sectoriales (Revéz, 1981, p. 60).

Modelo de integración nacional basado en la articulación del poder del Estado y los territorios

La estrategia consistió en crear sistemas nacionales con las competencias que antes tenían los departamentos y que eran un freno para el desarrollo nacional.

Así, Lleras emprendió la interconexión eléctrica en el país (1967), primera realización en Colombia para tratar la energía eléctrica como un sistema nacional de producción, distribución y consumo y, con esta experiencia, una visión del desarrollo fundamentada en sistemas nacionales para integrar el país, modelo que se instrumentó en otros sectores durante los últimos 60 años. Sin formularlo explícitamente, la Constitución de 1991 aprovechó la estructuración de la planeación por sistemas nacionales para organizar el Estado en otros frentes.

Fortaleció Telecom, que en 1967 adoptó el sistema de microondas y en 1970 se incorporó a la red mundial de telecomunicaciones por satélite con la estación terrena de Chocontá.

Contrariamente a lo que algunos políticos afirman tachando la Administración de Lleras Restrepo de tecnocrática, dio gran importan-

cia a la dimensión social, territorial y creó las bases de la planeación ambiental.

Así, en 1967 hizo que las pensiones de los empleados privados se reglamentaran y volvieran obligatorias, siendo administradas por el Instituto de Seguros Sociales (1946). Fundó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en 1968 y el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) en el mismo año. Fortaleció el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, creado por el Decreto 1650 de 1960, que el actual gobierno acaba de revivir en 2023 bajo el establecimiento del Instituto Nacional de Vías Regionales (Invir). Reorganizó el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal) en 1968, con la función de fortalecer las inversiones públicas en acueductos, alcantarillados y sistemas de pozos. Creó el Fondo Nacional del Ahorro (1968) en beneficio de la adquisición de vivienda de los funcionarios públicos. Estableció el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (1968) y el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (1968). Erigió el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) (1968), que se convirtió en el Ministerio del Deporte en 2020. Igualmente, sentó las bases para el desarrollo científico, tecnológico y cultural con la fundación de Colciencias (1968), que después se convirtió en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en 2022.

Modelo de capitalismo político y estabilidad política

El sistema económico colombiano durante el Frente Nacional Ampliado (1958-1990), que incluía la Administración Lleras Restrepo, fue más de capitalismo político que de capitalismo de Estado. Se caracterizó por:

EN 1967 HIZO QUE LAS PENSIONES DE LOS EMPLEADOS PRIVADOS SE REGLAMENTARAN Y VOLVIERAN OBLIGATORIAS, SIENDO ADMINISTRADAS POR EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (1946). FUNDÓ EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) EN 1968 Y EL INSTITUTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE (INDERENA) EN EL MISMO AÑO.

- Gran capacidad de empresa privada y poca competencia;
- La competencia en una economía protegida fue más política que económica, ya que parte del esfuerzo empresarial se encaminaba más a obtener rentas-privilegios (*rent seeking*) del Estado que a obtener beneficios (*profit seeking*);
- Existió desde 1948 un exceso de demanda por el control del Estado que generaba violencia y hegemonías políticas y económicas, lo que se atenuó por el sistema de cooptación del Frente Nacional. El perímetro entre lo público y lo privado era ambiguo.
- Los grupos políticos y económicos preferían más las regulaciones que la competencia, para mantener sus privilegios y prevenir la redistribución del ingreso.
- En este modelo el Estado es intervencionista mediante una institución presidencial fuerte y actúa como el árbitro dispensador de los privilegios. (Revéiz, 1997)

El modelo cooptado colombiano no se reguló estrictamente por el mercado ni por la tasa de ganancia, se instrumentó por un sistema de pactos o mesocontratos ad hoc entre grupos de interés, regiones y facciones del Estado. Tales mesocontratos están organizados en categorías jerárquicamente diferenciadas, políticamente competitivas, pero con poder desigual según los instrumentos de la política económica a que se tuviera acceso privilegiado. Describí el sistema cooptado, así:

En términos operacionales el sistema cooptado se revela en los órdenes político (electoral, clientelista, administración de justicia), macroeconómico, microeconómico y regional.

En el orden institucional se refiere tanto al artículo 120 de la Constitución de 1968, que estableció la participación adecuada y equitativa de los partidos tradicionales en el gobierno y la exclusión de los otros, como a la adopción de los mecanismos de autoelección circular dentro de determinados grupos (nombramiento de los magistrados y consejeros de Estado, elección de los órganos directivos de la Federación de Cafeteros, elección de los miembros de consejos directivos de algunas universidades privadas, etc.). En el orden político regional [aún vigente] se fundó en los sistemas jerarquizados de las clientelas corruptas en el territorio [que combatió Lleras Restrepo] y a las relaciones de dependencia que se establecen entre elegidos y electores (voto contra servicios estatales). En materia macroeconómica cubre a los peculiares sistemas de equilibrios adoptados o inducidos frente al ciclo económico cafetero de mediano y de largo plazo con respecto a determinados sectores líderes, estableciéndose reglas ad hoc o turnos entre los grupos económicos, incluido el mismo Estado. (Revéiz, 1989, p. XIV)

Con la Administración Lleras Restrepo nació la estrategia de sectores líderes, en su caso la industria y el sector público, particularmente con el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Banco Central Hipotecario (BCH) para la vivienda de clase media y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) para la vivienda de interés social.

Más adelante, Misael Pastrana (1970-1974) tomó la vivienda de clase media y alta como sector líder con el sistema UPAC en *Las cuatro estrategias de desarrollo*. López Michelsen (1974-1978) manejó la bonanza cafetera en beneficio de los cafeteros y Julio César Turbay

CON LA ADMINISTRACIÓN LLERAS RESTREPO NACIÓ LA ESTRATEGIA DE SECTORES LÍDERES, EN SU CASO LA INDUSTRIA Y EL SECTOR PÚBLICO, PARTICULARMENTE CON EL INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL (IFI), EL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO (BCH) PARA LA VIVIENDA DE CLASE MEDIA Y EL INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL (ICT) PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.



Edición No. 60,
abril de 1964.

(1978-1982) definió la infraestructura como sector líder en su *Plan de Integración Nacional*.

En 1986 comienza a ser líder el sector público y privado con la industria minero-energética, coincidente con el fortalecimiento del narcotráfico y la expansión de la guerrilla y el paramilitarismo que generaron grandes conflictos territoriales de expulsión y desplazamiento campesino. En los últimos periodos presidenciales después del año 2000, el sector líder ha sido el sector financiero, acompañado del comercio y la vivienda de interés social (Revéiz, 2016, p. 401).

Este modelo de acumulación cooptado creó durante el Frente Nacional un *know how* de los ajustes temporales y horizontales (1967-1986). El ajuste temporal con los sectores líderes y el ajuste horizontal con el cambio de los patrones de desarrollo regional en las regiones exportadoras que surgieron con el Decreto 444 de 1967 (Revéiz, 1989). Obedeció a la variada dotación de recursos naturales en las regiones colombianas, que permitió un margen de libertad mayor, hasta 1990, para el manejo de la política económica. Al ajuste horizontal, a más de los macroproyectos regionales, contribuyó la política monetaria y de crédito con las tasas de interés diferenciales de gran impacto territorial (algodón, banano, flores...) que establecía la Junta Monetaria desde 1963.

Desarrollo territorial con el modelo de regionalización

Esta es una dimensión menos conocida de la Administración Lleras Restrepo, que gobiernos subsiguientes capitalizaron sin darle el suficiente crédito. Es oportuno referirse a los *Planes y programas de desarrollo 1969-1972* de la Administración Lleras Restrepo (Departamento Nacional de Planeación, 1969).

Estos incluyeron por primera vez en su capítulo II el Desarrollo Regional y Urbano, basados en el modelo de regionalización, en el cual se examinaron los desequilibrios territoriales en el nivel de vida, la concentración de la actividad económica y del desarrollo social, la aceleración del proceso migratorio hacia las ciudades, el deterioro institucional, administrativo y financiero de los entes territoriales y las medidas correctivas propuestas.

El modelo de regionalización debería ser utilizado en la actual coyuntura en la que ha colapsado la visión tradicional de la descentralización, por la incompetencia y la corrupción y la ausencia de macroproyectos regionales (el Banco de Proyectos del DNP contaba con cerca de 9000 proyectos en 2022).

En ese período se propusieron políticas para crear las regiones de planeación (incluida una para el Magdalena Medio), que apenas hoy se inician con las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP). Se fortaleció el Situado Fiscal, que se mantuvo en la Constitución de 1991 y que dio lugar al Sistema General de Participaciones y después al Sistema General de Regalías para fortalecer el esfuerzo de los departamentos y municipios. Se robusteció el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y la posibilidad de que el BCH apoyara proyectos de infraestructura para financiar el desarrollo urbano, los proyectos de ley de creación de Áreas Metropolitanas, entre otros.

Se llevó a cabo un proyecto para el desarrollo de 30 ciudades intermedias, que fue instrumentado mediante el préstamo sectorial de desarrollo urbano con los contratos 514-L063 y 514-L068, firmados con la AID. Con ello se inició el proceso de creación de áreas metropolitanas y el fortalecimiento de la planeación municipal, departamental y

EL GOBIERNO LLERAS CREÓ LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO, QUE REACTIVÓ EL CRECIMIENTO ECONÓMICO (LA TASA FUE DE 5,76 % ENTRE 1966-1970 FRENTE A 4,66 % ENTRE 1960-1965), INCREMENTÓ EL PIB PER CÁPITA PESE A LA ELEVADA TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN (2,74 %) Y LOGRÓ LA CONCILIACIÓN ENTRE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANEACIÓN.

regional (Revéiz, 2023b, p. 96). Aunque Lleras Restrepo tomó estrictas normas para crear municipios, hoy, infortunadamente, más de 500 de ellos no cumplen con los requisitos de población y de ingresos para ser municipios (Revéiz, 2023b, p. 156).

El Gobierno Lleras creó la estructura del Estado moderno, que reactivó el crecimiento económico (la tasa fue de 5,76 % entre 1966-1970 frente a 4,66 % entre 1960-1965). Incrementó el PIB per cápita pese a la elevada tasa de crecimiento de la población (2,74 %); logró la conciliación entre la política económica y la planeación y, a través de la reforma tributaria, los ingresos aumentaron sustancialmente ya que los impuestos a la producción y al consumo pasaron de 1,3 % a 15 % de los ingresos tributarios entre 1965 y 1970.

La combinación adecuada de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones hizo que la industria creciera 9,3 % entre 1967 y 1974 y las exportaciones industriales 20 %, frente a las importaciones con 4,9 %. El periodo fue de precios del café bajos y este producto aún representaba 66 % de las exportaciones totales, pero se mostró que podía ser sustituido por las exportaciones menores (Revéiz, 1989). El conjunto de medidas y su manejo sinérgico mantuvieron abierto el crédito internacional y la confianza en Colombia.

La distribución del ingreso se mejoró notablemente entre 1964 y 1978, ya que el coeficiente de Gini pasó de 0,55 en 1964 a 0,48 en 1978 (Londoño, 1995). Sin embargo, quedó la deuda de la reforma agraria y la elevada tasa de desempleo abierto (11 %) que ameritó la visita de la Misión de la OIT en 1969.

Toda esta transformación fue posible gracias a la paz que se creó con el Frente Nacional (1958-1978). **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ByrActo Legislativo 001 de 1968. *Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia*. 11 de diciembre de 1968. D.O. No. 32673. Recuperado el 27 de marzo de 2024 de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>
- Berry, A. (2012). En el agro, "Colombia perdió su chance". *Agencia de noticias UN*, n°. 608. Conferencia Cátedra Currie.
- Caballero, C. (2009). La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. *Revista De Estudios Sociales*, 1(33), 91-103.
- Cano, A. (1974). Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia. En Gómez, H. y Wiesner, E. (1974) (Ed). *Lecturas sobre desarrollo económico colombiano: en honor de Álvaro López Toro*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO, pp. 221-273.
- Departamento Nacional de Planeación (1969). *Planes y programas de desarrollo 1969-1972*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Espinosa, A., Sarmiento, E., Gómez, H., Junguito, R., Silva, J., Navas, J. y Melo, H. (1990). *Ensayos sobre la problemática cambiaria, monetaria y financiera de Colombia*. Bogotá: ACCE y Editorial Legis.
- Londoño, J. L. (1995). *Desigualdad, pobreza, democracia y política social*. Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina, Washington D.C.
- Ocampo, J. A. y Romero, C. A. (2023). *Crecimiento económico colombiano y sus efectos sobre el desarrollo social y regional, 1905-2019*. Editorial Banco de la República.
- Revéz, É. (1981). La concertación: experiencias y posibilidades en Colombia. En Fenalco y Universidad de los Andes (CEDE y CIDER) (1981). *Controversia sobre el Plan de Integración Nacional*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Revéz, É. (1989). *Democratizar para sobrevivir*. Bogotá: Poligrupo comunicación.
- Revéz, É. (1997). *El Estado como mercado*. Bogotá: FONADE.
- Revéz, É. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados*. Bogotá: ACCE.
- Revéz, É. (2023a). *Comentario al PND Colombia Potencia mundial de la vida y al PPI 2022-2026*. Documento presentado en el foro realizado por González, J. I., Herrera, B., Misas, G., Otero, D. y Revéz, É. (3 de marzo de 2023). Discusión sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Revéz, É. (2023b). *El ordenamiento territorial en el siglo XXI. Una visión holística con misiones*. Bogotá: ACCE.
- Rudas, C. E. (27 de octubre de 2022). En Colombia solo 6% del territorio nacional cuenta con cobertura de distritos de riego. *Diario La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/en-colombia-solo-6-del-territorio-nacional-cuenta-con-cobertura-de-distritos-de-riego-3477865>
- Superintendencia de Notariado y Registro (2014). *¿De quién es el parque Tayrona?* Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- Vidal Perdomo, J. (1970). *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CARLOS LLERAS: ESTADISTA DE LA MODERNIDAD

El manejo de la crisis cambiaria de 1966 contribuyó a imprimirle un estilo propio a la política económica colombiana. El subsiguiente fortalecimiento de los cuadros técnicos del Estado ha mejorado el desempeño macroeconómico y reducido la vulnerabilidad del país a choques externos.

DURANTE CUATRO AÑOS estuve en estrecho contacto con Carlos Lleras Restrepo, desde la Secretaría Económica de la Presidencia, cargo al cual también se le adscribieron, sobre la marcha, temas de relaciones internacionales y de seguridad nacional. Esa cercanía me permitió familiarizarme con los retos que tuvo que enfrentar el Gobierno y con las restricciones que le imponía el acuerdo de responsabilidad compartida de la época.

La diferencia que existe entre la Colombia actual y la de los años sesenta es de naturaleza más bien que de grado. Casi podría afirmarse que se trata de dos países distintos. Algunos temas apremiantes de políticas públicas de entonces han perdido relevancia. Otros continúan vigentes, dentro de un contexto transformado.

En vez de enumerar las reformas de diverso orden que implementó Carlos Lleras, trataré de presentar algunas facetas de la extraordinaria personalidad con la cual tuve el placer de interactuar, en la relación de trabajo cotidiano y en diálogos desprevenidos durante ratos de descanso.

A pesar de mantener un intenso ritmo de actividad, Lleras encontraba tiempo para leer en varios idiomas. Sus lecturas incluían una gama de temas que abarcaba desde las Memorias de Anthony Eden, ex Primer Ministro británico, hasta El Príncipe de Maquiavelo y Las Cartas de Amor de Una Monja Portuguesa.

Era consciente de las deficiencias del esquema político vigente. Con motivo de la visita a Bogotá del Arzobispo Makarios, me comentó: 'Chipre es el único lugar del mundo que tiene un sistema de gobierno tan enredado como el Frente Nacional'.



RODRIGO BOTERO MONTOYA
EXMINISTRO DE HACIENDA

Le expresé mi perplejidad al descubrir que un congresista de su propio partido condicionaba la aprobación de reformas prioritarias a prebendas presupuestales para su región. 'Rodrigo, el regateo parlamentario se parece a la alta cocina. Si usted se entera de la forma como se preparan ciertos platos, acaba perdiendo el apetito'.

A propósito de un ex presidente que representaba al Gobierno en una junta directiva: 'Uno no debe nombrar personas a quienes no pueda destituir'. Hacía concesiones a las flaquezas humanas cuando recibía informes acerca de deslices sexuales de sus representantes diplomáticos. En cambio, era severo con respecto a infracciones relacionadas con la indelicadeza financiera.

Luego de una sesión de trabajo que sobrepasó la medianoche, durante la elaboración del estatuto cambiario, Lleras me propuso que buscáramos algún sustento en la Casa Privada. Doña Cecilia de la Fuente de Lleras le expresó su inconformidad con jornadas laborales que se prolongaban hasta la madrugada. Lleras aceptó el regaño y le explicó que el país se encontraba ante una emergencia que exigía actuar con fuerza de voluntad. "Su problema, Carlos, respondió Doña Cecilia, es que se está dejando dominar por la fuerza de voluntad".

Gobierno disciplinado

La fuerza de voluntad también se reflejaba en una enorme capacidad de auto-control. Enfrentaba las situaciones de crisis con cabeza fría y una serenidad impresionante. Lo impresionaba la lentitud del aparato burocrático

gubernamental. Me expresaba su frustración en privado: 'Ahora entiendo por qué Bolívar decía que este país se tenía que gobernar a los carajazos'. Pero se abstenía de imitar al Libertador en ese aspecto.

Su estilo de Gobierno era disciplinado y cerebral. Aceptaba el debate al interior del Gobierno. Con su anuencia, llevé al Conpes un documento oponiéndome, sin éxito, al uso de recursos públicos para construir una planta de caprolactama. Comenzaba sus charlas televisadas con la expresión 'Amigas y Amigos.' Ape- laba a la inteligencia y al buen criterio de sus compatriotas.

Sólo una vez lo vi actuar de manera impulsiva. El senador Ignacio Vives había emprendido una polémica en el Congreso contra el Presidente y contra Carlos Lleras de la Fuente. Lleras me había comentado que donde Vives se atreviera a ofender a su hijo estaba dispuesto a abofetearlo. A mi entender, esa era su manera de desahogarse. Era un acto cuya realización me parecía inconcebible.

Una noche, mientras hablaba Vives, supe que Lleras se preparaba para salir hacia el Congreso. Alerté al responsable de la seguridad del Presidente, Coronel Gustavo Matamoros, Jefe de la Casa Militar, quien coincidía conmigo en la necesidad de impedir una escena semejante. Interceptamos al Presidente antes de que llegara el ascensor. Trató de seguir adelante, anunciando que iba a darle a Vives el castigo que se merecía. 'Presidente', le dije con suavidad, usted no puede hacer eso. Y procedimos a obstruirle el paso. Sin decir una palabra, Lleras dio media vuelta y regresó a su despacho.

Modernización del país

Tres aspectos de la modernización del país se vinculan

» Tres aspectos de la modernización del país se vinculan a decisiones de la administración Lleras Restrepo: la tecnificación de la política económica gubernamental; el avance en materia de salud sexual y reproductiva; y la delimitación de responsabilidades entre Iglesia y Estado.

a decisiones de la Administración Lleras Restrepo: la tecnificación de la política económica gubernamental; el avance en materia de salud sexual y reproductiva; y la delimitación de responsabilidades entre Iglesia y Estado.

El manejo de la crisis cambiaria de 1966 contribuyó a imprimirle un estilo propio a la política económica colombiana. El subsiguiente fortalecimiento de los cuadros técnicos del Estado ha mejorado el desempeño macroeconómico y reducido la vulnerabilidad del país a choques externos.

La incorporación de la planificación familiar a los servicios de salud pública desafiaba los dogmatismos convencionales: los religiosos de una parte, y los de aquellos que consideraban que la explosión demográfica favorecía la causa revolucionaria. La jerarquía eclesiástica y el conservatismo se oponían a la medida. El respaldo de los políticos liberales a la misma era tibio. Tuvo el apoyo entusiasta de Antonio Ordóñez, Ministro de Salud, y el mío. De manera respetuosa, sin crear un conflicto con la iglesia, Lleras le dejó saber a la autoridad religiosa que no estaba dispuesto a supeditar la política social del Gobierno al visto bueno episcopal.

Era alérgico a la demagogia. Se definía como un burgués progresista. Estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Impulsó la reforma agraria, propugnó por una sociedad más igualitaria y escandalizó a sectores bienpensantes con la propuesta de establecer el servicio social obligatorio para jóvenes de ambos sexos.

Componentes significativos de la transformación económica y social que ha tenido lugar en el país, y que damos por sentados, llevan la impronta de la mente lúcida de Carlos Lleras Restrepo. **EC**



EL CONOCIMIENTO Y LA FORMACIÓN DE UNA TECNOCRACIA PRAGMÁTICA

La búsqueda de una forma de producción de políticas públicas basadas en conocimiento experto, con la pretensión de mantener una independencia del ámbito político, contribuyó a un distanciamiento entre la tecnocracia y otros actores sociales.

ESTE ARTÍCULO EXPLORA un periodo crítico en la historia económica colombiana, marcado por la transición de la administración pública tradicional hacia una gestión basada en el análisis técnico y el pragmatismo, fundamentada en la profesionalización de los economistas. Este cambio, impulsado por instituciones académicas tanto nacionales como internacionales, y catalizado por el impacto transformador de centros de análisis económico, traza la evolución hacia una economía moderna y una política de desarrollo desvinculada de las convenciones partidistas e ideológicas tradicionales.

A partir de la Misión Currie en 1949, Colombia comenzó a enfatizar la necesidad de una sólida formación técnica en economía, que culminó con el apoyo de la Fundación Rockefeller a iniciativas académicas claves como la Facultad de Economía y el CEDE en la Universidad de los Andes (Bell 2008). Este movimiento hacia la profesionalización se vio complementado por una serie de reformas y colaboraciones educativas con instituciones estadounidenses, estableciendo así las bases para un nuevo paradigma en la formación económica del país.

Se examina aquí la creación y consolidación de centros de pensamiento económico como el CEDE, el CID en la Universidad Nacional, y Fedesarrollo, destacando su papel en la modernización de la política económica y su influencia en el desarrollo de políticas sociales, más allá de las políticas económicas.



JIMENA HURTADO¹
ECONOMISTA



ANDRÉS ÁLVAREZ
ECONOMISTA

Sin embargo, la búsqueda de una forma de producción de políticas públicas basadas en conocimiento experto, con la pretensión de mantener una independencia del ámbito político, contribuyó a un distanciamiento entre la tecnocracia y otros actores sociales.

En la primera parte de este documento se explica la manera como la profesionalización de economía y el desarrollo de centros de pensamiento dentro y fuera de las universidades alimentó una transformación hacia una tecnocracia moderna, fundamentada en el uso del conocimiento experto en la formulación de políticas. Luego, se discute la forma en que este conocimiento experto se concibió como una forma de proponer políticas de desarrollo que privilegiaron la estabilidad económica y que buscaban mantener distancia con el debate político. Esto condujo a crear una tensión, todavía vigente hoy en día, entre estabilidad macroeconómica e inclusión social.

Profesionalización de la disciplina: hacia la creación de la tecnocracia

La transición hacia una economía moderna en Colombia estuvo intrínsecamente ligada al fortalecimiento académico y profesional de los economistas. El manejo de la política económica hasta mediados del siglo XX estuvo liderado por quienes conocemos como hacendistas, por lo general, hombres políticos con formación en

¹ Los autores son profesores de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

derecho y un conocimiento empírico profundo de la hacienda pública.

Este grupo permitió, entre otras cosas, construir una diplomacia económica sólida que se movía con fluidez en los círculos económicos internacionales. El principal ejemplo de este tipo de ejercicio de la política económica es Esteban Jaramillo, quien representa una figura de transición entre los hacendistas y una tecnocracia económica basada en el conocimiento experto construido desde la academia (Kalmanovitz 2023, Guiot 2023).

Hacia la década de los cuarenta del siglo XX esta diplomacia, conformada por personas con formación universitaria y con dominio del inglés, contaban con reconocimiento en la institucionalidad económica diseñada, especialmente, en la posguerra.

El esfuerzo de reconstrucción de Europa tras la II Guerra Mundial, en especial, empezó a ser asociado con la necesidad de conocimiento estadístico y técnico capaz de acelerar los procesos de planificación y gestión de la economía. Esta necesidad se une a los trabajos académicos asociados con el auge del periodo de la alta teoría en desarrollo económico que buscaba establecer los mecanismos que permitieran acelerar el crecimiento económico. La profesionalización de la disciplina económica se empezó a acelerar en todo el mundo.

Es así como empiezan a realizarse misiones económicas lideradas por personas con conocimiento experto en economía para diagnosticar la situación de los países y hacer recomendaciones para superar los obstáculos al crecimiento económico. La diplomacia económica colombiana es particularmente activa en lograr que una de esas misiones visite el país (Álvarez, Guiot, Hurtado 2020, Villamizar 2023).

En un ambiente permeado por los inicios de la violencia, esta diplomacia logra consolidar la primera misión económica de la entidad que hoy conocemos como el Banco Mundial para estudiar la economía colombiana, hacer recomendaciones y, con su implementación, poder tener acceso a recursos internacionales para financiar la aceleración en el cambio productivo del país.

La misión Currie, conocida así por el apellido del economista líder, el canadiense naciona-

LA ADMINISTRACIÓN DE CARLOS LLERAS RESTREPO ES EMBLEMÁTICA EN ESTE SENTIDO, AL INCORPORAR A ECONOMISTAS CUYA FORMACIÓN SE RIGIÓ POR ESTE NUEVO PARADIGMA Y ADOPTAR UN ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN Y ANÁLISIS ECONÓMICO MÁS RIGUROSO Y BASADO EN EVIDENCIA.

lizado posteriormente en Colombia Lauchlin Currie, llega al país en 1949. Entre las diferentes conclusiones y recomendaciones de la misión, integrada en su mayoría por personas extranjeras, pero con apoyo de nacionales, estaba la necesidad de avanzar en una formación técnica sólida en economía en Colombia. Lauchlin Currie que pasaría el resto de sus días en el país fue uno de los principales promotores de esta formación (Álvarez, Guiot, Hurtado 2019, Álvarez, Guiot, Hurtado 2020).

La Misión Currie de 1949, al resaltar la ausencia de una formación técnica sólida entre los economistas colombianos, instó a la creación de programas académicos rigurosos y especializados. Este llamado a la acción coincidió con el apoyo decisivo de la Fundación Rockefeller a instituciones como la Facultad de Economía y el CEDE en la Universidad de los Andes, sentando las bases para un nuevo paradigma en la formación económica del país (Álvarez, Guiot, Hurtado 2019).

Educación y formación para la investigación

La formación profesional de economistas en Colombia, catalizada por la Misión Currie de 1949, evidenció una necesidad crítica de capacitar economistas capaces de implementar recomendaciones de política y proveer un análisis técnico comprensivo de la economía colombiana. Esta iniciativa no solo buscaba llenar un vacío técnico y académico existente, sino que también pretendía abordar los desafíos del desarrollo nacional desde una perspectiva macroeconómica e integral, una demanda unánime surgida tanto antes como después de la Misión Currie (Kalmanovitz 2023, Villamizar 2023).

Respondiendo a esta necesidad, se establecieron colaboraciones educativas con instituciones estadounidenses. Los casos pioneros fueron un intento de colaboración de la Universidad del Valle con la Universidad de Chicago, y la Universidad de Los Andes y su alianza con la Universidad de Michigan State, la Universidad de Oregón y la Universidad de Vanderbilt (Guiot 2023). Estas colaboraciones marcaron el inicio de un enfoque que privilegiaba la formación de 'ingenieros' sobre 'pro-

fetas' en el campo económico, parafraseando la clasificación crítica que utilizaba Lauchlin Currie para referirse a la economía académica en Colombia.

Este cambio paradigmático buscaba aprovechar la economía, a pesar de sus imperfecciones como ciencia, para proporcionar el marco analítico y las herramientas necesarias que guiarían el desarrollo nacional. La formación de economistas jóvenes en técnicas de modelización y pruebas empíricas se convirtió en una estrategia clave para superar tendencias seculares e ideológicas que previamente habían comprometido la efectividad de las políticas económicas.

La transición hacia una educación económica práctica y aplicada fue estimulada no solo por la demanda de análisis económico técnico, sino también por un entorno de confrontación política y violencia, donde la economía parecía ofrecer un camino objetivo y técnico para guiar las discusiones de política y los procesos de toma de decisiones (Guiot 2023, Kalmanovitz 2023).

Este enfoque técnico, en opinión de muchas personas, prometía superar obstáculos históricos y culturales que habían impedido el desarrollo, proponiendo el lenguaje técnico como terreno común para definir prioridades nacionales y fomentar consensos sociales sobre los medios más adecuados para alcanzarlos.

El apoyo de la Fundación Rockefeller fue instrumental en la creación de centros de enseñanza e investigación económica en Colombia, especialmente en la Universidad de los Andes con su Instituto de Investigaciones Económicas. Este apoyo no solo reflejó una transición de la Fundación, donde el enfoque se desplazó de la investigación económica básica hacia proyectos que buscaban comprender y transformar las sociedades en desarrollo, sino que

LA TRANSICIÓN HACIA UNA ECONOMÍA MODERNA EN COLOMBIA ESTUVO INTRÍNECAMENTE LIGADA AL FORTALECIMIENTO ACADÉMICO Y PROFESIONAL DE LOS ECONOMISTAS.

también enfatizó la creencia de que personas bien capacitadas en ciencias sociales de los países en desarrollo estaban en mejor posición para analizar y abordar los problemas de sus propias sociedades (Guiot 2023).

En este sentido, como lo expresaba la visión de Currie sobre la educación económica en el país, era fundamental distinguir entre la educación económica general y la formación profesional de economistas. Existía la posibilidad de diferenciar entre un conocimiento económico general y uno especializado. Es por esta razón que Currie y otras personas abogaban por una educación económica básica para la elite ilustrada en democracias, para que las decisiones económicas no se dejaran a la demagogia, mientras que insistían en que la formación profesional de economistas debería ocurrir a nivel de posgrado.

Esta distinción era crucial para evitar una especialización prematura y garantizar una formación económica rigurosa y coherente, capaz de abordar los problemas prácticos urgentes de Colombia. La profesionalización de la economía debía garantizar una formación integral con bases sólidas y amplias para, posteriormente, profundizar en las herramientas técnicas necesarias para hacer análisis económico. Sin una buena comprensión del entorno se consideraba imposible el diseño y formulación de políticas económicas adecuadas y basadas en datos y evidencia.

Los centros de pensamiento económico

La creación de centros de pensamiento económico en Colombia durante las décadas del 60 y 70, como el CEDE en la Universidad de los Andes, el CID en la Universidad Nacional, Fedesarrollo o Econometría Consultores y su interac-

ción con instituciones gubernamentales, que se convirtieron en centros de conocimiento técnico y formulación de políticas económicas, es una historia de modernización institucional y profesionalización de la economía en el país (Kalmanovitz 2023, Botero 2020). Aquí se detalla cómo se configuró este paisaje de conocimiento experto en el contexto de un Estado cada vez más involucrado en la planificación y ejecución de políticas económicas basadas en análisis técnicos avanzados.

Los años 60 marcaron el inicio de un profundo cambio en la estructura económica y política de Colombia, impulsado en gran medida por la internacionalización de la economía y la influencia de fundaciones filantrópicas como la Rockefeller y la Fundación Ford. Estas fundaciones jugaron un papel crucial al promover la educación y la investigación económica en instituciones como la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes, estableciendo así las bases para una economía más analítica.

La Universidad de los Andes, por ejemplo, se benefició significativamente del apoyo de la Fundación Rockefeller para el desarrollo de su centro de estudios económicos sobre desarrollo (CEDE), que se convertiría en un referente en la investigación económica en Colombia y en la región (Bell 2008). Similarmente, la Universidad Nacional logró la consolidación de su Departamento de Economía, fortaleciendo el papel académico en la formación de futuros economistas que influirían en las políticas públicas del país (Villamizar 2023, Kalmanovitz 2023).

El sector privado no se quedó atrás y surgieron centros de análisis como Fedesarrollo y Econometría Consultores (Botero 2020). Como iniciativas privadas las dos entidades buscaron asegurar su independencia para hacer estudios y consultorías nacionales y sec-

EL DESARROLLO DE UNA TECNOCRACIA PRAGMÁTICA EN COLOMBIA, MARCADO POR UNA NOTABLE PROFESIONALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA DE LA ECONOMÍA Y LA INFLUENCIA DECISIVA DE CENTROS DE PENSAMIENTO, REPRESENTA UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS.



Edición No. 162,
octubre de 1984.

toriales que permitieran informar el debate económico, guiar los procesos de formulación de políticas y evaluar el impacto y calidad de esas políticas. Como lo muestra Rodrigo Botero Montoya, en su reflexión sobre el aniversario número 50 de Fedesarrollo (Botero 2020), uno de los aspectos relevantes de esta influencia fue la extensión del uso del conocimiento técnico a áreas de la política social, más allá de la política económica.

Con el tiempo, estas instituciones académicas y sus respectivos centros de investigación, así como los centros de análisis privados, empezaron a interactuar más estrechamente con el gobierno, convirtiéndose en piezas clave en la producción de conocimiento técnico y la formulación de políticas económicas. Los términos de la discusión de política económica cambiaron. La producción de informes y documentos de trabajo así como la realización de encuentros académicos con la participación de diferentes actores se volvieron prácticas usuales en la discusión económica.

Un antecedente significativo de este tipo de discusión son los documentos Conpes, producidos por el Departamento Nacional de Planeación. Los documentos del Consejo de Política Económica y Social desde la Administración de Lleras Restrepo se convierten en uno de los instrumentos fundamentales de formulación de política basada en conocimiento experto (Álvarez, Fajardo, Hurtado 2024). Estos documentos marcaron el referente de análisis rigurosos, modelos económicos sofisticados y estadísticas detalladas, reflejando una nueva era en la que la economía colombiana se gestaba a partir de bases técnicas sólidas y conocimiento experto (Álvarez, Fajardo, Hurtado, 2024).

La consolidación de la tecnocracia no solo se reflejó en la academia y su relación con el

gobierno, sino también en la creación y fortalecimiento de instituciones gubernamentales como el Banco de la República y la Contraloría General. Estas entidades se transformaron en centros de conocimiento experto, fundamentales para la estabilidad económica del país y la implementación de políticas basadas en evidencia y análisis técnico. La capacidad de estas instituciones para informar y sustentar decisiones de política económica marcó un antes y un después en la administración pública.

La evolución de centros de pensamiento como el CEDE y el CID, junto con la interacción entre la academia y el gobierno, refleja un proceso de modernización y profesionalización de la economía en Colombia (Kalmannovitz 2023). Este proceso fue posible gracias a la visión de fundaciones internacionales, el compromiso de las universidades con la excelencia académica y la apertura del gobierno a incorporar el conocimiento técnico en la formulación de políticas. La historia de estas instituciones y su impacto en el desarrollo económico de Colombia es un testimonio de cómo el conocimiento experto y el análisis técnico se convirtieron en piedras angulares de la política económica y la modernización del Estado (Caballero 2016).

Influencia de la tecnocracia en la política económica

Con la profesionalización de la economía y su inclusión en roles clave dentro del gobierno, Colombia experimentó una redefinición de sus políticas de desarrollo. La Administración de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) es emblemática en este sentido, al incorporar a economistas cuya formación se rigió por este nuevo paradigma y adoptar un enfoque de planificación y análisis económico más riguroso y basado en evidencia (Caballero 2016).

LA FORMACIÓN DE ECONOMISTAS JÓVENES EN TÉCNICAS DE MODELIZACIÓN Y PRUEBAS EMPÍRICAS SE CONVIRTIÓ EN UNA ESTRATEGIA CLAVE PARA SUPERAR TENDENCIAS SECULARES E IDEOLÓGICAS QUE PREVIAMENTE HABÍAN COMPROMETIDO LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS.



Edición No. 152, diciembre de 1983.

También marca el inicio de un fenómeno que tiende a alejar el análisis económico del análisis político, al concentrar a quienes representan el conocimiento experto en economía en una esfera resguardada de los retos y vaivenes del debate político. La tecnocracia económica se enfoca casi que exclusivamente en la estabilidad macroeconómica, considerada como la base necesaria y casi suficiente para el desarrollo económico (Álvarez, Fajardo, Hurtado, 2024). En una economía pequeña como la colombiana, esta tecnocracia consideraba la estabilidad macroeconómica como un bien público que debía proteger a toda costa pues atraería la inversión extranjera y garantizaría las condiciones necesarias para el desarrollo del aparato productivo. Una visión pragmática del funcionamiento de la economía guió a la tecnocracia en el diseño y formulación de política económica.

El desarrollo de la tecnocracia en Colombia, especialmente después del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, marcó un cambio hacia un enfoque pragmático en la formulación de políticas, alejándose de las inclinaciones ideológicas o partidistas pronunciadas. Lleras Restrepo, una figura clave en este cambio, propuso una revisión integral del Estado central y su aparato de planificación económica, incluyendo la incorporación de un grupo de jóvenes economistas que, recién regresados de sus estudios de posgrado en el extranjero, jugaron un papel crucial en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Estos economistas no solo tuvieron acceso directo al presidente sino que también sentaron las bases para futuras generaciones de tecnócratas que influirían en el DNP, el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, entre otras instituciones públicas (Guiot 2023).

Carlos Lleras buscó que su equipo económico se enfocara en resultados, para proteger la economía de la inestabilidad cambiaria y las presiones inflacionarias, controlar la deuda y mantener un manejo fiscal estable (Álvarez, Fajardo, Hurtado, 2024). El objetivo era garantizar reglas de juego claras más allá de la influencia de actores regionales y gremiales con intereses corporativos y desarrollar una visión nacional del desempeño económico para insertar al país en el mercado internacional y desarrollar un mercado interno más profundo. Estos principios se soportaban sobre la idea de que el crecimiento mejoraría las condiciones de vida de toda la población y para crecer se necesitaba estabilidad macroeconómica.

Políticas de desarrollo

La adopción de políticas económicas informadas por análisis técnicos y la participación activa de economistas en su formulación marcan un hito en la historia. Este enfoque permitió una mayor coherencia en la implementación de programas de desarrollo, enfocados no solo en el crecimiento económico sino también en la reducción de la desigualdad y la promoción de la inclusión social (Caballero 2016, Botero 2020). Sin embargo, es posible avanzar que su desarticulación con el debate político impidió su efectividad. Si bien la estabilidad macroeconómica se logró y marcó buena parte del siglo XX en Colombia, los avances en mayores oportunidades para toda la población fueron menores a los esperados.

A pesar de la alta centralización política del país, las enormes diferencias entre las regiones, incluyendo el impacto de la violencia, la vulnerabilidad de la población y la baja presencia efectiva del Estado, implicaron que el desarrollo económico del país

EN RETROSPECTIVA, LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA RESALTA LA IMPORTANCIA DE ENCONTRAR UN EQUILIBRIO ENTRE EL PRAGMATISMO TÉCNICO Y LA PARTICIPACIÓN ACTIVA EN EL PROCESO POLÍTICO Y SOCIAL.



Edición No. 211,
noviembre de 1988.

fue fragmentado y heterogéneo (Villamizar 2023, Kalmanovitz 2023).

La transición hacia una gestión económica pragmática y técnica en Colombia, especialmente durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, representó un avance significativo en la aplicación de políticas basadas en evidencia y análisis riguroso (Álvarez, Fajardo, Hurtado 2024, Botero 2020). Si bien, estas políticas no rindieron todos los frutos esperados, sí marcaron una forma muy propia de abordar la política económica en el país.

La tecnocracia afrontaba la necesidad de responder a demandas sociales urgentes haciendo uso de análisis técnicos que le permitían recurrir a diferentes instrumentos de política y utilizarlos de diferentes maneras que no se alineaban del todo con tradición económica alguna. Este proceso también planteó desafíos significativos para el desarrollo académico y la consolidación de centros de investigación económica en el país.

La demanda gubernamental de economistas con formación de alto nivel para roles estratégicos en la formulación e implementación de políticas públicas generó una disrupción en la consolidación de un ecosistema académico robusto en economía.

El énfasis en atraer a economistas con formación de posgrado, especialmente aquellos que retornaban de sus estudios en Europa y Estados Unidos, hacia roles dentro del aparato gubernamental, limitó la capacidad de retener talento en el ámbito académico. Este fenómeno se evidenció en la dificultad para establecer y desarrollar centros de investigación donde economistas pudieran dedicarse plenamente a la investigación avanzada y la producción de conocimiento crítico independiente (Botero 2020, Caballero 2016).

Varios de los centros de investigación académicos y privados, por ejemplo, pese a su papel central en la formación de economistas y en la investigación aplicada, enfrentaron el desafío de equilibrar la participación de sus miembros en tareas de asesoría gubernamental con la misión académica de profundizar en la investigación económica y de asesorar y evaluar los procesos de diseño y formulación de políticas (Guiot 2023, Álvarez, Fajardo, Hurtado 2024).

Este escenario creó un vacío en la consolidación de una tradición investigativa fuerte y permanente que pudiera contribuir al debate económico global desde una perspectiva colombiana. La tendencia a priorizar la formación técnica y la aplicación inmediata y práctica de conocimientos en la esfera gubernamental relegó, en cierta medida, la importancia de desarrollar una base sólida de investigación económica que pudiera sustentar a largo plazo la formulación de políticas más informadas y contextualizadas (Kalanovitz 2023).

La reflexión sobre este periodo sugiere la necesidad de reevaluar el equilibrio entre las demandas gubernamentales de experticia económica y el desarrollo de un sector académico robusto que no solo alimente al gobierno con análisis y recomendaciones políticas, sino que también contribuya al cuerpo global de conocimiento económico (Villamizar 2023).

El desafío pendiente para Colombia radica en encontrar mecanismos que fomenten la retención de talento académico y promuevan la investigación económica avanzada dentro del país, garantizando así un diálogo continuo y fructífero entre la teoría económica y la práctica política (Álvarez, Fajardo, Hurtado 2024, Villamizar 2023).

**EL DESAFÍO
PENDIENTE PARA
COLOMBIA RADICA
EN ENCONTRAR
MECANISMOS
QUE FOMENTEN
LA RETENCIÓN
DE TALENTO
ACADÉMICO Y
PROMUEVAN LA
INVESTIGACIÓN
ECONÓMICA
AVANZADA
DENTRO DEL PAÍS,
GARANTIZANDO
ASÍ UN DIÁLOGO
CONTINUO Y
FRUCTÍFERO
ENTRE LA TEORÍA
ECONÓMICA Y LA
PRÁCTICA POLÍTICA.**

Reflexiones finales

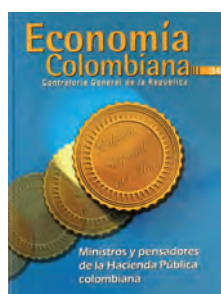
El desarrollo de una tecnocracia pragmática en Colombia, marcado por una notable profesionalización de la práctica de la economía y la influencia decisiva de centros de pensamiento, representa un punto de inflexión en la gestión del desarrollo económico y político del país. Esta transición, apoyada por la colaboración internacional y la adopción de modelos educativos avanzados, destacó por su énfasis en un pragmatismo informado por una formación académica de alto nivel. La tecnocracia colombiana, tal como se refleja en los esfuerzos de la Administración de Carlos Lleras Restrepo y en la formación impartida por instituciones académicas así como en la emergencia de centros de análisis económico, buscó equilibrar la rigurosidad técnica y la aplicabilidad práctica de sus políticas y análisis.

La pretensión de esta tecnocracia de mantenerse independiente de la influencia política directa es un testimonio de su dedicación al pragmatismo. Este enfoque pretendía asegurar que las decisiones de política económica estuvieran basadas en el mérito técnico y la evidencia, más allá de las conveniencias políticas o ideológicas del momento. Sin embargo, esta misma independencia ha presentado desafíos significativos para la tecnocracia en términos de legitimidad y aceptación pública de sus contribuciones al desarrollo del país.

Al buscar posicionarse fuera del debate público más amplio y del involucramiento directo con el ejercicio de la política, la tecnocracia se enfrenta a la paradoja de promover políticas de desarrollo económico que, aunque técnicamente sólidas, pueden percibirse como distantes o desconectadas de las preocupaciones y aspiraciones de la población general. Este alejamiento del debate político y público más

amplio puede limitar la capacidad de la tecnocracia para comunicar efectivamente el valor y la relevancia de sus análisis y recomendaciones, reduciendo así su impacto potencial en la formulación de políticas orientadas hacia el bienestar social y el desarrollo inclusivo.

En retrospectiva, la experiencia de Colombia resalta la importancia de encontrar un equilibrio entre el pragmatismo técnico y la participación activa en el proceso político y social. La tecnocracia, para maximizar su contribución al desarrollo nacional, debe esforzarse por integrar su experticia técnica dentro del marco de un diálogo público más amplio, pro-



Edición No. 341,
Especial 60 años.

moviendo así políticas que no solo sean técnicamente viables, sino también socialmente pertinentes y políticamente factibles.

El desafío pendiente para la tecnocracia en Colombia y en contextos similares es reevaluar su posición dentro del espectro político y social, involucrarse de manera más efectiva en el debate público. Al hacerlo, puede fortalecer su legitimidad y asegurar que sus valiosas contribuciones al análisis y la política económica sean reconocidas y valoradas en su justa medida, facilitando así el camino hacia un desarrollo económico y social más inclusivo y sostenible. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, A., Fajardo, M., & Hurtado, J. (2024). "Carlos Lleras Restrepo, Cepalinos and the Colombian Technocracy's Road to Pragmatism", en *Histories of Solitude: Colombia, 1820s-1970s* (pp. 287-309). Routledge.
- Álvarez, A., & Hurtado, J. (Eds.). (2023). *A History of Colombian Economic Thought: The Economic Ideas that Built Modern Colombia*. Taylor & Francis.
- Álvarez, A., Guiot, A. M., & Hurtado, J. (2019). "La formación de una tecnocracia pragmática: los inicios de la formación profesional de economistas colombianos", *Revista Desarrollo y Sociedad*, 82, 41-72. <https://doi.org/10.13043/dys.82.2>
- Álvarez, A., Guiot, A. M., & Hurtado, J. (2020). "The quarrel of policy advisers that became development experts: Currie and Hirschman in Colombia", *History of Political Economy*, 52(2), pp: 275-306.
- Bell Lemus, G., et al. (2008). *Historia de la Universidad de los Andes*. Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.
- Botero, R. (2020). *Tecnocracia y Modernización: Reflexiones con motivo del Aniversario Número 50 de Fedesarrollo*, Fedesarrollo.
- Caballero, C. (2016). *Economistas y políticas económicas en Colombia: Entre el conocimiento y el poder*. Editorial Universidad del Rosario.
- Guiot, A. (2023). "Becoming Economic Experts: Philanthropic Foundations and the Internationalization of Economics in Colombia During the 1960s", en Álvarez, A. & Hurtado, J. (Eds.), (2023), *A History of Colombian Economic Thought: The Economic Ideas that Built Modern Colombia*, pp. 133-155, Routledge.
- Kalmanovitz, S. (2023). "Towards the Professionalization of Economics in Colombia 1934-1990: A Crossroads of Different Paradigms", en Álvarez, A. & Hurtado, J. (Eds.), (2023), *A History of Colombian Economic Thought: The Economic Ideas that Built Modern Colombia*, capítulo 11, Routledge.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*, Editorial Norma.
- Villamizar, J. C. (2023), "The Failed Cepalino Connection in Colombian Economic Thinking", en Álvarez, A. & Hurtado, J. (Eds.), (2023), *A History of Colombian Economic Thought: The Economic Ideas that Built Modern Colombia*, pp. 177-193, Routledge.

POLÍTICA ECONÓMICA EN EL GOBIERNO DE MISAEI PASTRANA BORRERO

Las cuatro estrategias eran complementarias entre sí, pues buscaban un objetivo común: el bienestar de la población. El plan no era un programa de vivienda o de exportaciones o de producción agrícola, sino que apuntaba hacia un desarrollo acelerado de toda la economía.

ANTES DE REFERIRME a la política económica del Gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero debo hacer una breve referencia a una circunstancia bastante extraña en la historiografía política colombiana. Nunca entendí por qué los medios de comunicación silenciaron el centenario del nacimiento de uno de los buenos gobernantes que ha tenido Colombia: Misael Pastrana Borrero. Este hecho contrasta con el despliegue que tuvieron los centenarios del natalicio de otros gobernantes celebrados en el pasado reciente.

Misael Pastrana no necesita panegíricos ni alabanzas gratuitas, porque su grandeza no depende de lo que digan otros sobre él, sino de lo que fue y de lo que hizo como hombre público, virtudes que no se pueden desconocer por el mero hecho de silenciarlas.

Pero ¿qué cosas merecen ser recordadas de este ilustre colombiano que puedan servir de ejemplo a las actuales y futuras generaciones? En primer lugar, la forma como entendió y practicó la política en su sentido prístino: como un ejercicio de la inteligencia para el bien común. Así la entendió Aristóteles, que la catalogaba como la más noble de las actividades humanas, algo muy diferente al oficio vil de mercaderes en trance de enriquecimiento personal, que es lo que dolorosamente ha venido a ser la política en nuestro país.

Pastrana fue un hombre de conducta intachable tanto en su vida pública como en la privada. Nunca se le acusó de haber cometido



**CARLOS
RODADO NORIEGA**
EXMINISTRO DE
MINAS Y ENERGÍA

una transgresión a las normas de la moral o del derecho positivo. Siempre tuvo claro que la ética no se puede divorciar de la política, pues, si esta exige moralidad para tutelar el bien público, es precisamente porque la ética tiene un fundamento político, que deriva del bien común de la *polis*, entendida como la comunidad de ciudadanos que conforman la sociedad.

Pastrana nació en Neiva el 14 de noviembre de 1923, en el corazón de la provincia colombiana, y siempre se sintió orgulloso de ser un hombre de provincia, pero con una mentalidad universal, porque nada hay más universal que lo provinciano. El contacto con la naturaleza hace al ser humano intuitivo, ingenioso y visionario, porque tiene que estar interrogándose permanentemente para encontrar una respuesta a los fenómenos del mundo natural que lo rodea. Un ejemplo de esa clarividencia provinciana se puede apreciar en García Márquez y en miles de genios y hombres ilustres nacidos en pequeños pueblos o en veredas de zonas rurales.

Fue Pastrana un auténtico líder, porque señaló rutas y destinos a una nación, actuando como un verdadero visionario que se anticipó a su tiempo, cuando el común de los mortales ni otros jefes de gobierno alcanzaban a vislumbrar ese horizonte lejano. En 1969, tres años antes de la Conferencia de Estocolmo de 1972, que dio el campanazo con resonancia universal sobre la precariedad de los recursos naturales y su acelerada extinción, ya el político huilense



le hablaba a Colombia y al mundo de la necesidad impostergable de hacer un uso racional de los bienes de la naturaleza.

En ese contexto, advertía que la velocidad de utilización de esos recursos no podía exceder a la capacidad de la naturaleza para repopularlos. Hace 54 años, cuando nadie hablaba de calentamiento global ni de desarrollo sostenible, Misael Pastrana ya estaba advirtiendo que “no existen responsabilidades de más profundo alcance que las que tienen que ver con el destino del planeta mismo”. No hablaba como un político del montón, de esos que piensan en la próxima elección sino como un genuino estadista que pensaba en las generaciones venideras.

En su discurso de aceptación de la candidatura presidencial en Medellín, en el marco de la Convención Conservadora celebrada en 1969, Pastrana dijo que una de las prioridades de su gobierno sería la protección del ambiente, entendido en su acepción más amplia, y luego reiteró ese compromiso en su discurso de posesión el 7 de agosto de 1970.

» Fue Pastrana un auténtico líder, porque señaló rutas y destinos a una nación, actuando como un verdadero visionario que se anticipó a su tiempo, cuando el común de los mortales ni otros jefes de gobierno alcanzaban a vislumbrar ese horizonte lejano.

Pensamiento visionario

Años más tarde, antes de finalizar su período presidencial, honraba el compromiso que había hecho en la capital antioqueña y dejaba completamente redactado el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el primero en Latinoamérica y uno de los primeros en el mundo. El pensamiento visionario de Pastrana Borrero hace más de cincuenta años es hoy el objetivo prioritario en la agenda de casi todos los líderes del mundo.

Esa cualidad de vidente le permitió descubrir jóvenes con talento que tuvieran potencialidad para ser futuros líderes de la nación. Fue él quien descubrió a Luis Carlos Galán y, por eso, antes de graduarse como abogado en la Javeriana, lo nombró Ministro de Educación. Anhelaba que pudiera llegar a regir los destinos del país y fui testigo de cómo reaccionó Misael Pastrana cuando supo la noticia de su asesinato. Estábamos en un acto político en la ciudad de Riohacha y yo estaba en el uso de la palabra cuando entró un señor y se me acercó al oído

a darme la infausta noticia que había escuchado en la radio. Cuando yo se la comuniqué a la audiencia, el expresidente conservador, con lágrimas en los ojos, exclamó: “Han matado la esperanza de Colombia”.

Fue Pastrana jefe indiscutible de su partido, pero tenía la virtud, muy rara por cierto en nuestro medio, de dirigir una colectividad política sin apelar al sectarismo, una pasión perversa que nunca anidó en su corazón de demócrata. Esa cualidad se la reconocían los jefes liberales que le dieron su voto de confianza para que fuera el último candidato conservador del Frente Nacional, con la certeza de que no utilizaría la presidencia como instrumento sectario para perpetuar a su partido en el poder una vez finalizara ese pacto político. El acuerdo suscrito entre los dos partidos tradicionales, ha sido criticado porque excluía a otros sectores políticos, pero en su momento fue una necesidad y logró poner fin a la violencia partidista, que venía anegando en sangre a Colombia desde la Guerra de los Supremos en 1839.

La llegada de Pastrana al poder le permitió mostrar que tenía cualidades de líder y de estadista y sabía combinar esas cualidades con una notable capacidad para administrar la cosa pública con eficiencia y probidad. Cuando se posesionó el país estaba bajo la presión y la amenaza de las turbas rojaspinillistas que, aliadas con el M-19, rehusaban aceptar el resultado de las urnas, que mostraban una pequeña diferencia en el número de votos. Son hechos de la democracia, como aconteció en el plebiscito que convocó el presidente Santos en 2016 para ver si el país avalaba o no el Acuerdo de Paz con las FARC, y ganó el no, por un escaso margen, pero ganó.

En agosto de 1970 la situación era muy crítica, pues diariamente se realizaban manifestaciones de grupos violentos que amena-

LA LLEGADA DE PASTRANA AL PODER LE PERMITIÓ MOSTRAR QUE TENÍA CUALIDADES DE LÍDER Y DE ESTADISTA Y SABÍA COMBINAR ESAS CUALIDADES CON UNA NOTABLE CAPACIDAD PARA ADMINISTRAR LA COSA PÚBLICA CON EFICIENCIA Y PROBIDAD.

zaban destruir la estructura democrática de Colombia. Cada manifestación terminaba en una asonada que hacía necesaria la intervención de la fuerza pública, pero para que esta actuara con firmeza era necesario que el nuevo mandatario, como comandante constitucional de las Fuerzas Armadas, diera la orden.

El joven gobernante mostró fortaleza enérgica y no permitió que la violencia y la anarquía prevalecieran en las calles de las grandes ciudades de Colombia ni en los campus universitarios. En esos momentos difíciles Pastrana actuó con el carácter que distingue a los verdaderos líderes y sorteó con éxito la situación para que no se convirtiera en vandalismo destructor, que es lo que acontece cuando esos movimientos se dejan evolucionar sin una contención eficaz.

Pero como dice Richard Nixon en su libro *Líderes*, la envergadura de un líder no se mide por su actuación frente a pequeños acontecimientos, sino ante situaciones críticas y dramáticas que ponen a prueba su temple para afrontarlas. Y así respondió Misael Pastrana en los momentos dramáticos que debió afrontar. Con entereza, pero sin arrogancia, fue apaciguando a los violentos y en las elecciones de mitad de su período los tenía reducidos electoralmente a su mínima expresión.

Aportes en la Constituyente

En la Constituyente de 1991 dio un ejemplo de buen administrador cuando propuso en una de las primeras sesiones lo que en los simposios internacionales se denomina el debate general, con el propósito de que cada uno de los constituyentes y el propio gobierno presentaran la visión de país y su respectivo proyecto de reforma institucional que querían ver plasmados en la nueva Carta Política.

Cuando se leen las actas de la Asamblea Constituyente se puede advertir que muchos de los que alegan autoría de normas, ni siquiera las mencionaron en esa intervención inicial. Ahora, de manera vanidosa, se presentan como videntes de las cosas cumplidas. Dijo allí el expresidente que primero se debía redactar el preámbulo porque es el compendio político y jurídico de la Constitución. No se le hizo caso y se empezó a trabajar sin un rumbo que hacía recordar lo que aparece como una aleccionadora advertencia en esa maravillosa obra, *Alicia en el país de las maravillas*: “el que no sabe para donde va cualquier camino le sirve, pero corre el riesgo de llegar a un lugar desagradable y nada grato”. Ese desorden se pudo palpar en las comisiones de la Constituyente trabajando de manera aislada sin un ordenamiento jurídico que le diera coherencia al texto integral.

El proyecto de reforma constitucional presentado por el Partido Social Conservador, bajo la acertada conducción del expresidente Misael Pastrana, fue de los pocos que demostraron coherencia entre lo propuesto y lo que finalmente se aprobó.

Ese proyecto contenía, entre otras, las siguientes propuestas: la ‘economía social de mercado’, que en los debates se cambió por ‘estado social de derecho’, pero con la misma connotación; la función ecológica de la propiedad que dio lugar a más de 30 artículos en la Carta que aluden a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente; la autonomía del Banco Central; los derechos fundamentales con las garantías de su debida protección como la tutela; el novedoso ‘mandato a hacer’, denominado *injunction* en el derecho anglosajón, y que en la nueva Constitución se adoptó con el nombre de ‘acción de cumplimiento’; la democracia participativa en consultas y plebiscitos; la elección de gober-

**UN CAMBIO
TRASCENDENTAL
DE LA POLÍTICA
ECONÓMICA FUE LA
CREACIÓN DE UN
NUEVO SISTEMA
DE AHORRO Y
PRÉSTAMO EN
VALOR CONSTANTE
QUE CONSTITUYÓ,
ADEMÁS,
UN VALIOSO
INSTRUMENTO
PEDAGÓGICO PARA
LOS POTENCIALES
AHORRADORES EN
COLOMBIA.**



Edición No. 103,
enero de 1974.

nadores como fundamento de la descentralización; la autonomía regional, pero respaldada con recursos, porque esa autonomía sin recursos es un embeleco que termina en frustración para las regiones; la cancelación de privilegios al Congreso con la prohibición de los llamados auxilios parlamentarios, fuente de despilfarro y corrupción; y, finalmente, la configuración del ‘poder moral’ del que hablaba el Libertador, propuesta que no tuvo aceptación en los sectores mayoritarios que consideraban que no se debía mezclar la ética con la política. Como se puede ver, nuestro aporte en la construcción de la Ley Fundamental de 1991 fue previsorio y valioso.

Política económica del Gobierno

Ahora analicemos la política económica del Gobierno de Pastrana Borrero. Al presidente conservador le tocó remar contra los fuertes vientos del sectarismo político. López Michelsen, desde su campaña presidencial, le declaró una implacable e injusta oposición a todo lo que tuviera el sello de la Administración Pastrana. La instrucción que impartió el jefe liberal a sus colaboradores inmediatos fue demeritar la gestión de su antecesor. Fieles a su jefe empezaron a divulgar el tamaño de un déficit fiscal inflado mañosamente para justificar la declaratoria de una innecesaria emergencia económica.

El déficit, aún abultado, no era nada alarmante, pero había que pintar un cuadro sombrío inventando que el nuevo gobierno encontraba las finanzas públicas en una situación deplorable, a la manera de la orden que el conde duque de Olivares, valido de Felipe IV en España, les daba a sus ayudantes: “el informe debe decir que hemos encontrado el fisco en ruinas para que nuestra gestión se vea como sobresaliente”.



El déficit del Gobierno Nacional estimado en 1,2 % del Producto Interno Bruto durante el período 1971-1974 (Junguito & Rincón, 2004), fue modesto comparado con los registros históricos y no fue el factor determinante de la inflación, como se quiso hacer ver por algunos integrantes del equipo económico del presidente López con un evidente sesgo político.

Por lo mismo, fue injusto y malintencionado describir la situación de las finanzas públicas como una catástrofe fiscal que obligaba al nuevo gobierno a decretar una emergencia económica, como en efecto se decretó. Entre los considerandos justificativos del decreto se menciona “un déficit fiscal de características excepcionales”, que fue una exageración para justificar la emergencia económica en diciembre de 1974.

» Cuando Pastrana asumió la presidencia, la tasa de ahorro en Colombia era muy baja, y la de ahorro personal insignificante.

Plan de las cuatro estrategias

Uno de los hitos de la política económica del Gobierno de Misael Pastrana fue el denominado ‘Plan de las Cuatro Estrategias’ y, de manera especial, la creación del sistema de ahorro y crédito en valor constante, conocido popularmente como sistema UPAC (unidades de poder adquisitivo constante). La estrategia planteada significó una verdadera revolución por el enorme impulso que le dió al ahorro, a la inversión en el sector de la construcción, al crecimiento económico y a un auge en las exportaciones no tradicionales como nunca se había visto en la historia de Colombia.

Cuando Pastrana asumió la presidencia, la tasa de ahorro en Colombia era muy baja, y la de ahorro personal insignificante, porque el interés nominal que se abonaba a los ahorradores era inferior a la inflación, es decir, el interés real era negativo. Antes de 1972 se les pagaba a los ahorradores un interés de 4 % cuando la inflación promedio de los últimos años era del 10 %, con lo cual el rendimiento real era aproximadamente de -6 %.¹

Es decir, se penalizaba al ahorrador, una situación que estaba contra la racionalidad económica y el sentido común, pero eso acontecía porque no había entonces mucha conciencia sobre lo que era el interés real. Un cambio trascendental de la política económica fue la creación de un nuevo sistema de ahorro y préstamo en valor constante que constituyó, además, un valioso instrumento pedagógico para los potenciales ahorradores en Colombia. Se crearon 10 corporaciones de ahorro y vivienda y nació el sistema UPAC y, a partir de ese momento, el ahorro personal empezó a crecer de manera impresionante.

1 En 1971 con una inflación de 14 % los bancos comerciales seguían pagando a los ahorradores un interés de 4 %.



Las corporaciones recién creadas ofrecieron al público dos instrumentos financieros: las cuentas de ahorro y los certificados de depósitos a término, que abonaban tasas de rendimiento muy atractivas, pues se les reconocía a los cuentahabientes un interés real de 5 o 5,5 % efectivo sobre los saldos reajustados por un índice de inflación, que los protegía del deterioro en el poder de compra del dinero.

Las cifras de ahorro personal que hasta entonces habían sido irrisorias tuvieron un auge espectacular. Ese hecho no se podía negar porque las estadísticas así lo evidenciaban. En efecto, el sistema UPAC captó en sus primeros seis meses el 50 % de lo que el sistema tradicional de cédulas del Banco Central Hipotecario había logrado en 40 años. La participación del ahorro en el Producto Interno Bruto que en 1970 había sido de 10 %, en 1973 alcanzaba un 19 %.

Una de las debilidades que caracteriza a los países en vía de desarrollo es la carencia de ahorro interno para financiar la inversión, circunstancia que los coloca en la necesidad de tener que contratar créditos externos. Estos créditos son costosos, no sólo cuando se contratan con la banca privada internacional sino aún con entidades multilaterales. Estas últimas usualmente desembolsan los recursos en una canasta de monedas fuertes, y el país deudor debe asumir el impacto de la devaluación de la moneda nacional en relación con la de los países acreedores. Durante la Administración Pastrana Borrero el ahorro en todas sus formas creció de manera espectacular hasta el punto de que al año de creado el sistema UPAC ya las corporaciones habían captado 230 millones de dólares a la tasa de cambio de ese momento.

Pero el ahorro por sí solo no se traduce automáticamente en crecimiento económico, es necesario encauzarlo hacia inversiones que di-

EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN ES UNO DE LOS MÁS DINÁMICOS EN TÉRMINOS DE GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESO, Y PRESENTA UNAS CARACTERÍSTICAS MUY ESPECIALES POR SUS ENCADENAMIENTOS CON OTROS SECTORES DE LA ECONOMÍA. ES MUY INTENSIVO EN LA UTILIZACIÓN DE MANO DE OBRA NO CALIFICADA Y TIENE REQUERIMIENTOS MÍNIMOS DE INSUMOS IMPORTADOS.

namicen la economía, con un efecto multiplicador sobre la producción y el empleo. Por eso, el ahorro captado, por mandato legal, debía financiar programas de vivienda familiar o multifamiliar, pues existía un déficit de 650.000 viviendas en 1973 y uno proyectado de 1.300.000 para 1974 (Rosas & Soto, 1973, pág. 220).

El inspirador de esa estrategia fue el economista canadiense nacionalizado en Colombia, Lauchlin Currie. Este experto, que había sido asesor del presidente Roosevelt, se identificaba con las ideas keynesianas y, por lo tanto, partidario de la intervención del Estado cuando quiera que ella fuese necesaria. Como agudo observador de la realidad colombiana advirtió que existía una demanda potencial por vivienda que se podía convertir en demanda efectiva, pero para ello era necesario estimular el ahorro financiero y encauzarlo hacia el sector de la construcción siempre y cuando se contara con un sistema adecuado de financiamiento a largo plazo. Currie propuso entonces crear el sistema de ahorro y préstamo en valor constante, de tal manera que ni la entidad prestamista ni el deudor se vieran afectados por el incremento en el nivel de precios.

El sector de la construcción es uno de los más dinámicos en términos de generación de empleo e ingreso, y presenta unas características muy especiales por sus encadenamientos con otros sectores de la economía. Pero, además, es un sector muy intensivo en la utilización de mano de obra no calificada y tiene requerimientos mínimos de insumos importados. Eso explica por qué se escogió el sector de la construcción como uno de los cuatro pilares del Plan de Desarrollo Económico y Social de 1971. Los otros tres seleccionados fueron el fomento a las exportaciones, el impulso a la productividad del sector agrícola y una distribución más equitativa del ingreso.

Pero no se podía “acelerar la productividad en el campo sin antes haber creado la suficiente demanda de alimentos y de materias primas agrícolas”, porque una sobreoferta de esos productos podía derrumbar sus precios y afectar gravemente a los productores.

Las cuatro estrategias eran complementarias entre sí, pues buscaban un objetivo común: el bienestar de la población. El plan no era un programa de vivienda o de exportaciones o de producción agrícola, sino que apuntaba hacia un desarrollo acelerado de toda la economía. Los sectores prioritarios no eran más importantes que otros, y si se habían escogido como estratégicos era porque tenían una mayor interrelación con otros renglones de la actividad productiva y, por lo tanto, un mayor impacto sobre el empleo y la producción.

Así por ejemplo, un crecimiento de la actividad edificadora se refleja en un incremento en la demanda de cemento, pintura, muebles, tuberías, cables y dispositivos eléctricos, inodoros, lavamos, grifería, neveras, lavadoras, alfombras y otros insumos y accesorios necesarios para tener una vivienda completamente adecuada.

Aquí es pertinente señalar que existe una visión errónea que lleva a algunos a creer que la vivienda es un bien de consumo y que no es productivo o que no es tan productivo como una fábrica o una máquina. Es una apreciación incorrecta, y los que así piensan quizá se sorprendan al saber que del total del capital bruto en los Estados Unidos más de un 40 % está constituido por la propiedad residencial. El capital durable del sector manufacturero apenas representa un 15 % del valor de las residencias (Currie, 1987, pág. 146).

LA DINÁMICA QUE SE LE IMPRIMIÓ AL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL ESTÍMULO A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES PERMITIERON ALCANZAR LAS MÁS ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA HISTORIA DEL PAÍS.



Edición No. 106,
julio de 1974.

La dinámica que se le imprimió al sector de la construcción² y el estímulo a las exportaciones no tradicionales permitieron alcanzar las más altas tasas de crecimiento económico en la historia del país. En el período de 1971 a 1974 el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de 7,2 %, la más alta lograda para un cuatrienio en Colombia. Pero algo más importante fue el hecho de que ese crecimiento se tradujo en un aumento del ingreso per cápita de los colombianos que, entre 1971 y 1973, creció a una tasa de 4,5 % anual, a pesar de que también crecía la población. Por contraste, en el trienio comprendido entre 1975 y 1977, con las reformas que López puso en funcionamiento, el ingreso por habitante redujo su tasa de crecimiento a un 1,5 % anual.

¿Y qué implicaciones tiene el hecho de que el ingreso per cápita crezca al 4,5 % o al 1,5 %?

Ello significa que mientras en el primer caso se necesitarían 16 años para duplicar el exiguo ingreso de un colombiano, en el segundo se necesitarían 50 años para llegar a ese mismo valor. Es la magia del interés compuesto que muchas veces no la entienden quienes ejercen funciones públicas. Por eso, no basta con decir que está disminuyendo la pobreza, también debemos conocer a qué velocidad lo está haciendo.

En efecto, al ritmo al que hemos venido avanzando en nuestro país, dentro de 50 años todavía estaremos con niveles de pobreza y de indigencia deplorables. El gran desafío será entonces acelerar el ritmo de crecimiento económico, pero también es necesario adoptar una política más agresiva de distribución del ingreso y las oportunidades, objetivos que difícilmente se consiguen sin una intervención del Estado, pues el libre accionar de los mercados

² La construcción en términos de metros cuadrados creció en las grandes ciudades un 36 % por ciento en 1973 y un 34 % en 1974, con un efecto sobre todos los sectores de la economía.



por sí solo no produce la anhelada distribución. Es necesario colocar el desarrollo humano en el vértice de las prioridades de la acción pública.

A partir del Plan de Desarrollo de 1971, que le dio un gran impulso al sector de la construcción en todas sus modalidades, los colombianos empezamos a ver cómo cambiaba la fisonomía urbana del país. Miles de edificios, centros comerciales y bodegas empezaron a brotar en todas nuestras ciudades. Las fachadas de ladrillo a la vista surgían por doquier y le daban una presentación agradable a las edificaciones. Pero, como dije antes, lo más importante fue el efecto dinamizador que la nueva estrategia de desarrollo tuvo sobre la generación de empleo, especialmente de mano de obra no calificada. Muchos de los obreros venían de las zonas rurales por un fenómeno migratorio que se estaba produciendo de manera inexorable en los países en vía de desarrollo durante la década de los años setenta.

El Plan de las Cuatro Estrategias no fue el causante de las migraciones ni las aceleró, como pensaban algunos analistas y, antes por el contrario, les abrió una oportunidad a los migrantes y los empleó para promover el desarrollo (Rosas L., 1972, págs. 29-33).

UPAC no fue factor determinante de la inflación

El doctor López Michelsen, desde su campaña presidencial, empezó a criticar el sistema UPAC, señalándolo como el factor causante de la inflación que se presentó a partir de 1972, desconociendo que se trataba de un fenómeno universal. La inflación nos llegó de afuera,

A PARTIR DEL PLAN DE DESARROLLO DE 1971, QUE LE DIO UN GRAN IMPULSO AL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN TODAS SUS MODALIDADES, LOS COLOMBIANOS EMPEZAMOS A VER CÓMO CAMBIABA LA FISONOMÍA URBANA DEL PAÍS. MILES DE EDIFICIOS, CENTROS COMERCIALES Y BODEGAS EMPEZARON A BROSTAR EN TODAS NUESTRAS CIUDADES.

pero en el ambiente tendencioso y sesgado de la campaña presidencial de 1973 las pasiones políticas no dejaban ver cuál era el origen del fuerte incremento que se estaba presentando en el nivel de precios.

El candidato liberal puso al sistema UPAC en el banquillo de los acusados y lo convirtió en el tema principal de sus discursos en las plazas públicas. Era una crítica tan mordaz como infundada, pero le producía buenos dividendos electorales porque no hay una cosa que cause más rechazo entre la gente que el incremento acelerado en el costo de vida.

En la campaña, López se comprometió a reducir la inflación, promesa que no pudo cumplir, pues cuando ejerció la presidencia los incrementos en el índice de precios fueron aún más altos que en el Gobierno de Pastrana.

La inflación que se desató en un gran número de países fue resultado de acontecimientos que estremecieron al sistema monetario mundial. En efecto, en 1971 se rompió el Acuerdo de Bretton Woods, y saltó en pedazos el llamado patrón 'dólar-oro', que venía rigiendo desde 1944.³ Su ruptura fue una consecuencia de la pérdida de confianza en la economía norteamericana que había incurrido en un enorme déficit fiscal para financiar la guerra de Vietnam. Además, tenía un déficit considerable en su balanza comercial que obligaba a la Federal Reserve a vender reservas de oro, las cuales día tras día se iban reduciendo de manera impresionante.

En 1969 la cobertura en oro por parte de Estados Unidos apenas llegaba a un 22 % del valor de los dólares emitidos, circunstancia que indicaba la necesidad de devaluar la moneda norteamericana. La alarma cundió y las devo-

3 Los 44 países signatarios del Acuerdo convinieron que el dólar sería la única moneda que podía cambiarse por oro (una onza de oro por 35 dólares), relación que se debía mantener fija mientras prevaleciera ese sistema.



luciones masivas de dólares provocaron una insuficiencia de liquidez para llevar a cabo las transacciones internacionales, lo que ocasionó el colapso del sistema del patrón monetario.

Ante esa encrucijada, el presidente Nixon se vio obligado a suspender la convertibilidad del dólar por oro (35 dólares por una onza de oro) que había prevalecido desde la suscripción de los acuerdos de Bretton Woods en 1944. Ya los dólares emitidos por la FED no estaban respaldados por oro sino por la autoridad que los emitía, vale decir, por los Estados Unidos como nación. El patrón oro se derrumbó y las monedas de todo el mundo comenzaron a flotar libremente. Los bancos centrales de otros países podían emitir sus monedas sin que el monto total estuviera respaldado por oro físico, sino en la confianza que se le tenía al emisor y, por eso, el nombre de dinero fiduciario.

La flotación de las monedas trajo consigo desorden monetario y presiones inflacionarias en varios países industrializados, sin embargo, los dos hechos que más contribuyeron a exacerbar la inflación a escala universal durante los años setenta, fueron la crisis en la produc-

» La inflación en Colombia que en 1971 había estado alrededor del 13,6 %, se disparó a 23,5 % en 1973, a 26,1 % en 1974 y siguió creciendo hasta llegar a 28,4 % en 1977 y a 28,8 % en 1979.

ción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y el incremento en los precios del petróleo en octubre de 1973, decretada por los países árabes como consecuencia de la guerra de Yom Kipur.

Aunque en los años cincuenta y sesenta del siglo XX la llamada 'revolución verde' había producido un incremento espectacular de la oferta de alimentos, en 1972 las condiciones climáticas fueron tan adversas que produjeron una disminución considerable de productos alimenticios como pocas veces se había visto. En efecto, la producción de alimentos disminuyó por primera vez en 20 años y tuvo una reducción de 33 millones de toneladas cuando la FAO esperaba que aumentara en 24 millones de toneladas para satisfacer la demanda de una población que estaba en aumento.

Grandes productores, como Estados Unidos, Canadá, la antigua Unión Soviética y algunos países asiáticos, tuvieron malas cosechas como consecuencia del mal tiempo. Las reservas mundiales de cereales a finales de 1974 habían llegado al nivel más bajo de los últimos 22 años, suficientes apenas para 26 días, un regis-

tro menor que el de 1961 (96 días), que causó alarma a nivel mundial. Fue tal la crisis en la oferta de alimentos que el precio de la mayoría de ellos llegó a máximos históricos en 1974 y se mantuvo en esos altos niveles hasta 1980 (FAO, 1974, pág. 11).

Los índices de precios al consumidor en los países de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que venían mostrando aumentos entre 3 y 4 % hasta 1970, se dispararon a partir de 1971 con tal intensidad que al año siguiente los incrementos se habían triplicado. En algunos países que integran la OCDE el índice de precios mostraba registros impresionantes, muy por encima de sus promedios históricos. Por ejemplo, Canadá 16,4 %, España 12,7 %, Suiza 11,0 %, Noruega 10,9 % (OCDE, 1973). En estos países no había sistema UPAC que se pudiera utilizar como chivo expiatorio.

El otro factor que contribuyó en forma determinante al incremento de precios en Colombia desde finales de 1973 fue la guerra árabe-israelí, que se desató el 6 de septiembre de ese año cuando Egipto y Siria atacaron a Israel el día de Yom Kipur (día de la expiación, del arrepentimiento). Las naciones árabes utilizaron el petróleo como arma de guerra y decretaron un embargo petrolero a los países que estaban apoyando a Israel, en especial a los Estados Unidos y a algunos países europeos.

El petróleo había sido, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el combustible que dinamizaba la economía mundial, y la reducción en los suministros provocó un incremento en el precio internacional del crudo, que pasó de 2,90 dólares el barril a 11,90, con efectos perturbadores en toda la geografía universal. La inflación en Colombia que en 1971 había estado alrededor del 13,6 %, se disparó a 23,5 % en 1973, a 26,1 % en 1974 y siguió creciendo hasta

EL INCREMENTO EN EL PRECIO DEL PETRÓLEO Y EL ALZA EN LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS, FUERON LOS FACTORES PRINCIPALES DEL FUERTE AUMENTO DEL ÍNDICE DE PRECIOS EN COLOMBIA, QUE OSCILÓ ENTRE EL 25 Y 29 %, Y SE MANTUVO EN ESOS NIVELES AÚN CON SUPERÁVITS EN LAS CUENTAS FISCALES.



Edición No. 100,
julio de 1973.

llegar a 28,4 % en 1977 y a 28,8 % en 1979, incrementos provocados en gran medida por el embargo petrolero decretado por la OPEP.

Los países integrantes de la OPEP, que en ese momento suministraban más del 50 % de la demanda mundial de crudo, tenían '*market power*', es decir, capacidad para imponer el precio del crudo mediante una reducción en la oferta, y así lo hicieron. El aumento en el precio del barril de petróleo en los mercados internacionales se reflejó en un incremento de los fletes marítimos y aéreos y, por ende, en el precio de las importaciones que nos llegaban por esas vías. Pero también en el valor de toda la gama de productos derivados de la transformación del petróleo como los de la petroquímica, las fibras, los plásticos, los fertilizantes y en los insumos para la fabricación de vidrio, papel y productos farmacéuticos.

A manera de ejemplo, los fertilizantes pasaron de 60 dólares a 290 dólares la tonelada. Fue una inflación que nos llegó de afuera, pero en las campañas políticas como en la guerra, la verdad es la primera víctima.

Es importante precisar que el hecho de señalar cuales fueron los determinantes principales de la inflación durante esos años no implica excluir otros factores que hubieran podido tener alguna incidencia, pero ese efecto fue mínimo. El incremento en el precio del petróleo y el alza en los precios de los alimentos, fueron los factores principales del fuerte aumento del índice de precios en Colombia, que osciló entre el 25 y 29 %, y se mantuvo en esos niveles aún con superávits en las cuentas fiscales.

El déficit del gobierno nacional estimado en 1,2 % del Producto Interno Bruto durante el período 1971-1974 (Junguito & Rincón, 2004), fue modesto comparado con los registros históricos y, por lo mismo, no fue el protagonista estelar de la inflación. De ahí que fue injusto



y malintencionado describir la situación de las finanzas públicas como una catástrofe fiscal que obligaba al nuevo gobierno a decretar una emergencia económica, como en efecto la decretó el 17 de diciembre de 1974, con base en las facultades consagradas en el artículo 122 de la Constitución. En los considerandos del decreto se hacía referencia a “un déficit fiscal de características excepcionales”, lo que era una exageración para justificar la emergencia económica.

Durante el mencionado período se presentó un aumento neto de divisas y, por ende, de la base monetaria que contribuía a la expansión de los medios de pago, pero ese fenómeno fue un factor común en las administraciones de Pastrana Borrero y de López Michelsen. En efecto, entre 1971 y 1974 las exportaciones en millones de dólares se duplicaron al pasar de 752 a 1.494, impulsadas por el crecimiento de las exportaciones menores, y aunque también crecían las importaciones, la demanda de divisas no alcanzaba a compensar el incremento proveniente de su reintegro.

Entre 1975 y 1978, durante la Administración López, también se duplicaron las exportaciones al pasar de 1.747 a 3.270, por el incremento en el precio del café debido a las heladas en Brasil pero, sobre todo, por la denominada ‘ventanilla siniestra’, en la que cada año se legalizaban cantidades considerables de dólares espurios.

» Durante veinte años, el sistema UPAC se mantuvo vigente, siendo empleado por los mandatarios que sucedieron a Misael Pastrana en la presidencia de la República. En la imagen, aparecen los presidentes Pastrana y Betancur junto al economista canadiense Lauchlin Currie

Sin embargo, el incremento neto de las reservas internacionales no fue el factor primordial que llevó la inflación en Colombia y en muchos países del mundo a niveles históricos de dos dígitos. Hubo, como hemos explicado antes otros eventos que produjeron ese remezón a escala universal. Baste señalar que, en Estados Unidos, el incremento en el índice de precios registrado en 1973 fue el más alto de los últimos 25 años; en la Unión Europea el mayor en 15 años y en Suiza alcanzó un registro sin precedentes.

En un mundo interconectado por el comercio y los flujos de capital es difícil tener una economía estable en un ambiente generalizado de inestabilidad.

Ante las evidencias no se podía negar el enorme impacto que tuvieron los sismos económicos producidos en el escenario mundial sobre el incremento en el índice de precios interno. Sin embargo, en el Simposio de Capitales de 1973, la mayoría de los economistas afectos a la candidatura del doctor López Michelsen, seguían sosteniendo de manera errónea que la inflación que se empezó a acentuar en el segundo semestre de 1973 era una consecuencia del sistema UPAC, que se había creado el año anterior, en septiembre de 1972.



Me correspondió refutar esa tesis diciéndoles a quienes así razonaban que estaban incurriendo en un error metodológico, que en lógica se describe con el aforismo latino: *Post hoc, ergo propter hoc*, que significa “después de esto, luego por causa de esto”. Este razonamiento es una falacia que consiste en concluir que si un evento precede a otro en el tiempo, por ese simple hecho ya es la causa del que lo sucede. Pero esta conclusión no es necesariamente válida, porque el orden temporal no es una relación de causalidad.

Un ejemplo de esa confusión es concluir que como el gallo canta antes de que salga el sol, su canto es el que provoca el amanecer. El sistema UPAC no fue la el factor determinante de la inflación de 1973, aunque su creación hubiera ocurrido un año antes de que se presentaran las alzas en el nivel de precios.

Los cimbronazos que estremecieron la economía mundial fueron los factores que mayor incidencia tuvieron en el incremento considerable en el índice de precios, no sólo en Colombia sino en todos los países del orbe. Y esa influencia perversa siguió disparando el índice de precios durante el Gobierno de López Michelsen, y algunos de los que no aceptaban la tesis de la inflación importada ahora la esgrimían sin ningún rubor.

Dije también en mi intervención en ese simposio que a los países en vía de desarrollo con altas tasas de inflación les queda muy difícil consolidar un sistema de crédito a largo plazo para la financiación de vivienda, a menos que se introduzca una indexación en la tasa de interés, de tal manera que ni la entidad prestamista ni el deudor se vean afectados por el incremento en el nivel de precios.

Esa indexación también la necesita la tasa de cambio para evitar crisis en la balanza comercial. Curiosamente, en Colombia se

EL DEBATE SOBRE EL SISTEMA UPAC DEJÓ UNA GRAN LECCIÓN SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA. LA INFLACIÓN NO ES SÓLO UN FENÓMENO MONETARIO Y QUE ADEMÁS DE LA INFLACIÓN DE DEMANDA EXISTE UNA INFLACIÓN INDUCIDA POR LOS INCREMENTOS EXORBITANTES EN LOS COSTOS DE LOS PRODUCTOS QUE NOS LLEGAN DE AFUERA.

asimiló la indexación en la tasa de cambio a partir de 1966, pero no sucedió lo mismo con la corrección monetaria, porque sus malquerientes le declararon una guerra política, para aniquilarla. Sin advertirlo, incurrieron en una flagrante contradicción con su mentor ideológico, pues el profesor Friedman sostiene que la indexación ayuda a controlar la inflación porque lleva a los agentes económicos a comportarse “como si el valor de la moneda fuera estable”.

El debate sobre el sistema UPAC dejó una gran lección sobre política económica. En efecto, con la controversia se vio claramente que la inflación no es sólo un fenómeno monetario y, por lo tanto, que además de la inflación de demanda existe una inflación inducida por los incrementos exorbitantes en los costos de los productos que nos llegan de afuera, fenómeno que se pudo advertir durante el período del Covid.

A pesar de la oposición que se le decretó al sistema UPAC, le sirvió mucho a los mandatarios que sucedieron a Misael Pastrana en el ejercicio de la presidencia de la República. Por eso, a pesar de las críticas infundadas el sistema se mantuvo vigente durante veinte años.

¿Y por qué finalmente se acabó el sistema UPAC?

No se acabó, lo acabaron deliberadamente. El sistema UPAC tuvo una muerte inducida, porque las unidades de poder adquisitivo constante fueron desnaturalizadas en su esencia cuando, en 1994, se cambió la corrección monetaria con base en la inflación por un ajuste que tomaba como referencia la tasa de depósito a término (DTF) que, como es bien sabido, tiene una errática evolución. Este indicador no es otra cosa que el promedio ponderado de las tasas efectivas de

captación de los Certificados de Depósito a Término (CDT) a noventa días.

Pero en 1996 las tasas de interés reales se dispararon a un máximo histórico de 19 %, la economía sufrió un agudo estancamiento⁴ y las personas que tenían préstamos hipotecarios vieron aumentar sus cuotas a niveles muy altos que no tenían relación con la evolución de los salarios basada en la inflación. Los usuarios de créditos hipotecarios no podían pagar las cuotas y tenían que incurrir en atrasos considerables.

A su turno, las entidades prestamistas debían registrar esas obligaciones en sus estados financieros como deudas de difícil cobro y, por ende, castigar sus estados financieros con las consiguientes provisiones. De manera perversa le endilgaban la culpa al sistema UPAC cuando en realidad había sido una víctima de la reforma que se le había introducido a la corrección monetaria. El colapso del sistema UPAC se produjo porque se alteró su esencia de manera deliberada para acabarlo. El sistema se mantuvo durante 20 años y hubiera podido

**A MISAEI PASTRANA
LE PREOCUPABA
LA DESIGUALDAD Y
EN SUS ESCRITOS
DECÍA, CITANDO
A AMARTYA SEN,
QUE DEBÍA SER
TEMA CENTRAL
DEL DISCURSO
ECONÓMICO.**

vivir muchos años más si no le hubieran colocado esa carga explosiva.

Finalmente, quiero destacar la sensibilidad social de Misael Pastrana Borrero que lo acompañó toda la vida. Estaba imbuido de la doctrina social de la Iglesia y recitaba textos de las encíclicas de los Papas. Le preocupaba la desigualdad y en sus escritos decía, citando a Amartya Sen, que debía ser tema central del discurso económico.

Esa preocupación por lo social lo llevó a proponer el cambio del nombre tradicional del partido político que dirigía por el de Partido Social Conservador. Lamentablemente, el otro sector en que estaba dividido el partido, que consideraba equivocadamente que lo social les olía a comunismo impuso en una convención reunida en Manizales que se retornara al nombre de Partido Conservador. Lamentablemente, ese nombre ahuyenta a muchos sectores de opinión que identifican a nuestra colectividad política como un partido reacio a las reformas sociales que necesita nuestro país. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Currie, L. (1987). *Moneda en Colombia. Comportamiento y Control*. Bogotá: fondo Cultural Cafetero.
- FAO. (1974). *¿Qué ocurrió con los precios mundiales de los alimentos y por qué?*
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana*.
- Nixon, R. (1983). *Líderes*. Bogotá: Planeta.
- OCDE. (1973). *Inflation. Le problème actuel et Perspectives économiques de L'OCDE*. Paris: OCDE.
- Rosas, G., & Soto, L. (1973). El sistema de valor constante y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. En Banco de la República, & Asociación Bancaria de Colombia, *El Mercado de Capitales en Colombia. Ahorro y Crédito*.
- Rosas, L. (1972). *Controversia sobre el Plan de Desarrollo*. Bogotá: Oveja Negra.

4 El crecimiento económico que había sido en promedio de 4.5 % entre 1990 y 1995 cayó a 2.7 % en el período 1996-1998, y a 4.5 % en 1999.



ALEIDA GUÍA DE SEPARACIÓN ACCIÓN

Una obra de Vladdo protagonizada por Paula Estrada.

**Del 11 al
21 de julio**

Compra tus entradas en:
Taquillas del Teatro Cafam | **Tuboleta**



RECONSTRUCCIÓN DE LA CRISIS UPAC: RETRATO PARA EL FUTURO

La interpretación convencional más aceptada explica el fin del UPAC como el resultado de un manejo financiero cuestionable, al vincular el valor de esta unidad con tasas de interés del mercado; y posteriormente, su agravamiento por las políticas monetarias adoptadas para la defensa de la banda cambiaría que motivó su espectacular incremento a final de siglo.



**BEETHOVEN
HERRERA VALENCIA**
ECONOMISTA¹



**SANTIAGO
ESPINOSA MOYANO**
ECONOMISTA²



**FREDDY OLIVEROS
CARVAJAL**
CONTADOR³

PARA COMPRENDER LAS crisis financieras que han ocurrido en Colombia es necesario analizar los cambios que vivió el sistema económico del país, específicamente en las últimas dos décadas del siglo XX, periodo caracterizado por el auge de los grandes bancos comerciales, la liberalización y el colapso del sistema en 1999. Antes de esta crisis el país había pasado por la intervención y caída del Grupo Grancolombiano en el inicio de la década de los ochenta, pero ello no tuvo el impacto sistémico de la crisis de final de siglo en términos del costo social, sólo superada por la pandemia de Coronavirus en 2020.

El sistema de valor constante -UPAC- fue un sistema ideado para incentivar el ahorro en un escenario de alta inflación y al mismo tiempo favorecía la construcción como sector dinamizador de la economía. Por eso es válido preguntarse ¿cómo una política basada en principios tan defendibles pudo desembocar en una severa crisis financiera?, y más aún, ¿puede considerarse el sistema de valor constante el causante de dicha crisis?

El sistema UPAC fue un modelo de financiamiento hipotecario diseñado para operar en escenarios de alta inflación, utilizando el método de corrección monetaria. La idea es sencilla: en países con un alto incremento en los precios se desincentivan inversiones a largo plazo (como la construcción de vivienda), pues cualquier beneficio será absorbido por la inflación causada. Por ello con un mecanismo de corrección monetaria todos los valores nominales se reajustan automáticamente de acuerdo con el crecimiento de los precios incorporando así el costo de la inflación sobre la actividad económica, aunque sus críticos encontrarán que este mecanismo de indexación retroalimenta la inflación futura en lugar

1. Profesor emérito de la Universidad Nacional de Colombia. Primer vicepresidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Doctorado en estudios políticos de SciencesPo y posdoctorado de la Universidad de Columbia.
2. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Maestría de la Escuela de Economía de París
- 3.. Contador Público de la Universidad Javeriana, candidato a Magister en Derecho Económico de la Universidad Externado y estudiante de Doctorado en la Universidad de los Andes.

de detenerla o reducirla. En su momento ello se conoció como la *upaquización* de la economía pues el aumento de los valores de la unidad monetaria que financiaba la construcción y que se utilizaba para valorar el ahorro en ese sistema, se extendía a otros indicadores económicos (arriendos, impuestos, transportes, matrículas, ... etc.) en lo que se ha conocido como la *pugna distributiva* por trasladar a otros sectores de la sociedad el costo de la inflación.

Para reflejar el desfase entre la corrección monetaria del ahorro con base en la inflación causada, los ingresos de la población no crecían al mismo ritmo. Como dijera un presidente de la República, "mientras los precios iban por el ascensor, los salarios subían por la escalera....".

Sandilands propone el esquema *ahorrador-deudor bajo indexación* como el marco propicio para implementar modelos de corrección monetaria. Es decir, se cobra al deudor una tasa de interés real fija ajustando el valor de la deuda al incremento de la inflación. De esta manera, "al aplicar el tipo de interés fijado al saldo pendiente reajustado mensualmente, el valor nominal de los intereses cobrados sobre dicho saldo (interés más amortización) subiría al mismo ritmo que el índice de precios" (Sandilands, 1976, pág. 44).

El sistema de corrección monetaria ajustaría deudas hipotecarias ofreciendo una tasa de interés real atractiva a ahorradores, quienes aportarían el capital inicial para la construcción de vivienda garantizando así la disponibilidad de fondos a largo plazo, mientras los deudores o quienes adquieren la vivienda pagan una tasa de interés que garantice el pago a los primeros.



» Durante el Gobierno de Misael Pastrana Borrero nació el sistema UPAC.

Este sistema tuvo origen latinoamericano en Chile donde se implementó por primera vez un sistema de corrección monetaria bajo el mandato de Jorge Alessandri en 1959. Dicho sistema funcionaba a través de los denominados Certificados de Ahorro Reajutable (CAR), modelos de ahorro que funcionaban



bajo la tutela de la Corporación de la Vivienda (CORVI), entidad que administraba los depósitos.

La experiencia fue replicada en Brasil donde se implementó después del golpe de estado contra el presidente João Goulart en 1964. Allí se introdujo como medida de valor denominada Unidad Patrón de Capital (UPC), bajo el control del Banco Nacional de Habitación como intermediario del sistema (Sandilands, 1976).

UPAC en Colombia: del BCH a las CAV

Inspirada en las experiencias de Chile y Brasil, Colombia adoptó el mecanismo de valor constante a través del sistema UPAC. La idea de una banca especializada para la vivienda fue incluida en el plan diseñado por Lauchlin Currie, prestigioso economista quien había venido a Colombia en la Misión del Banco Mundial en los años 40s en el marco de la cual formuló un plan denominado *Operación*

» Inspirada en las experiencias de Chile y Brasil, Colombia adoptó el mecanismo de valor constante a través del sistema UPAC. Representó una gran innovación, generó empleo en la construcción, facilitó el acceso de vivienda a miles de familias y puso las bases del modelo de financiamiento hipotecario actual con lo que se conoce como UVR.

Colombia con una propuesta alternativa de desarrollo para el país.

Posteriormente sirvió de consultor al gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), impulsando la construcción como sector estratégico que generara “un círculo virtuoso y autosostenido de crecimiento intersectorial” (Barreto, 2012, pág. 104). Era necesario un flujo de recursos para la construcción a través de un mecanismo lo suficientemente atractivo para ahorradores que al menos cubriera la inflación causada más una tasa de interés real.

El capital captado mediante ese incentivo sería destinado a préstamos de largo plazo con destinación hipotecaria, aplicándole corrección monetaria y una tasa de interés fija, suficiente para cubrir el esfuerzo del ahorrador. Como mencionan Urrutia y Llano (2012), dos entidades habían sido claves durante el periodo precedente, el Banco Central hipotecario (BCH) que otorgaba los créditos y cuyos recursos provenían del Estado, y el Instituto



de Crédito Territorial (ICT), para impulsar la vivienda de interés social a tasas bajas.

Sin embargo, los recursos destinados a esta maquinaria resultaban bastante cuantiosos para el Estado, motivo por el cual se reformó el sistema durante la Administración Pastrana en 1972. Se adoptó el Plan de las Cuatro Estrategias, ideado por Currie y el Director Nacional de Planeación de entonces Roberto Arenas Bonilla, manteniendo la construcción como sector estratégico (Bejarano, 1974).

La justificación de dicho plan resultaba bastante convincente pues existía una demanda insatisfecha por vivienda que podría atenderse con el nuevo sistema de crédito hipotecario. Como había una oferta abundante de mano de obra urbana ella podría emplearse en el sector de la construcción, dinamizando así el crecimiento económico al vincular ese contingente de fuerza laboral a un área productiva de la economía nacional.

Esta estrategia resultaba controversial al no resolver el problema agrario una de las causas estructurales de la violencia en Colombia. Si bien la idea de vincular a la construcción mano de obra que migraba del campo a la ciudad era razonable (máxime por vincular a trabajadores no calificados), la ausencia de estrategias referentes a la formalización de títulos, el freno a la expulsión campesina o el incentivo a la pequeña producción agraria no se atendió, pues el modelo se concentraba en la agricultura industrial orientada a la exportación.

Ello generó inconsistencias graves que aún se mantienen hasta el día de hoy (Machado, 1998) y limitó el apoyo político en el parlamento a la estrategia propuesta por Currie, pero el gobierno se comprometió en su implementación. Ese modelo de desarrollo no solo reversó las leyes de reforma agraria mediante el *Pacto de Chicoral* sino que dejó sin resolver

EL SISTEMA DE VALOR CONSTANTE -UPAC- FUE UN SISTEMA IDEADO PARA INCENTIVAR EL AHORRO EN UN ESCENARIO DE ALTA INFLACIÓN, Y AL MISMO TIEMPO, FAVORECÍA LA CONSTRUCCIÓN COMO SECTOR DINAMIZADOR DE LA ECONOMÍA.

el problema agrario, que sigue siendo tema de negociación en los procesos de paz. Para resolver el problema agrario colombiano no bastaba ofrecer empleo en la construcción a los campesinos expulsados por la violencia: esa fue la gran omisión del Plan de las Cuatro Estrategias.

Para implementar el plan de Currie se crearon las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) y “se determinó que los activos y pasivos de estas se denominarían en una unidad que se ajustara con la inflación y que sus activos debían ser créditos hipotecarios... los movimientos financieros de las CAV se harían con base en la UPAC” (Urrutia & Namen, 2011). Con el Decreto 678 de 1972 se buscó una solución al financiamiento del sistema y por el mismo se autorizó a entidades del sector financiero a invertir en las CAV, aunque limitando su liquidez, la cual se remuneraría a través del Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI). Dicho fondo pertenecía al Banco de la República y remuneraba los depósitos de las CAV en UPAC, permitiendo liquidez temporal (Asobancaria, 2020).

El sistema resultaba innovador en ese entonces. Cualquier persona podría abrir un depósito a la vista en una CAV convirtiendo sus pesos en UPAC con la garantía de que sus ahorros eran ajustados al valor real mediante la corrección monetaria, agregando un interés real, y además se modificaba el valor de la UPAC periódicamente por decisión institucional. Esto representaba tasas bastante atractivas para los ahorradores desplazando el ahorro desde las instituciones financieras tradicionales hacia las CAV.

Por su lado, las CAV destinaban esos recursos al crédito hipotecario, concediendo préstamos a largo plazo a plazos mayores de 10 años. Esta diferente naturaleza temporal de

los depósitos frente a los créditos era la primera gran dificultad del sistema: *el descalce en los plazos*. En cualquier momento los ahorradores podrían recuperar sus ahorros depositados en la CAV, aunque estos recursos ya hubiesen sido destinados a un préstamo hipotecario de largo plazo, algo que el FAVI solucionó.

“El acceso automático a los préstamos del Banco de la República eliminaba el riesgo para las corporaciones de perder depósitos por problemas de competencia con otros intermediarios o por choques macroeconómicos. También garantizaba las utilidades al hacer posible obtener recursos de mercado a precios similares a los rendimientos de la cartera” (Llano & Urrutia, 2012, pág. 40). Si bien el sistema funcionó El gráfico 1 en sus primeros años, pronto aparecieron dificultades que retaron su funcionamiento, de modo que el problema del descalce no fue solucionado completamente.

Las dificultades: correcciones y el principio del colapso

Durante los años ochenta y conforme se desarrollaba el mercado de capitales, los diferenciales de tasas entre el sistema UPAC y los bancos tradicionales empezó a fluctuar. “Estas fluctuaciones generaban expansiones y contracciones en las fuentes de fondos para crédito de vivienda y también en la oferta monetaria por medio del FAVI (Llano & Urrutia, 2012, pág. 42)”. La diversificación del riesgo también fue motivo de crítica. Las CAV solo daban crédito para el sector de la construcción sin incluir otros frentes, privilegiando propietarios de tierra y constructoras sobre la inversión industrial, generando ciclos inflacionarios particularmente en el precio de la tierra y crédito.

La evaluación de los impactos de este sistema como dinamizador del sector vivienda

EL SISTEMA UPAC REPRESENTÓ UNA GRAN INNOVACIÓN TANTO PARA EL FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO COMO PARA EL DESARROLLO DEL MERCADO FINANCIERO COLOMBIANO.

y sus incidencias en el conjunto del sistema económico ha sido siempre motivo de debate. Barreto Valderrama resalta su correcto funcionamiento en las primeras etapas cumpliendo con sus objetivos sociales originales. “Se trataba de un sistema integrado por entidades privadas, competitivo y, al menos en principio, autofinanciado, destinado a favorecer más bien a las clases medias y concebido ante todo como un medio para promover la actividad o desarrollo económico general” (Barreto, 2012, pág. 105).

No tan optimistas son Carrizosa, Fajardo & Suescun, quienes para entonces no encontraban evidencia del impacto del sistema UPAC como facilitador del crecimiento del sector vivienda, y más bien abogaban por “disminuir el énfasis que la política de vivienda le asigna a la financiación institucional” (1982, pág. 224). De hecho, estos autores recomendaban una política de vivienda orientada a la competencia entre el BCH y las CAV con la banca tradicional. Urrutia y Llano (2012) exponen una idea similar pues percibían el sistema como un limitante al crecimiento de la banca privada, promoviendo un crédito que era subsidiado con costos operativos más altos.

La reforma era necesaria, apuntando particularmente a la definición del UPAC como elemento puente tanto de la corrección monetaria como de la tasa de interés real sobre el préstamo hipotecario, es decir, el poder captador de las CAV. Específicamente, “... se crearon normas que permitieran pasar de un sistema especializado a uno de multibanca donde todas las instituciones financieras compitieran bajo las mismas condiciones” (Llano & Urrutia, pág. 38).

En los comienzos del sistema con el Decreto 1229 de 1972 la UPAC fue definida como el promedio del Índice de Precios al Consumidor



Edición No. 156,
abril de 1984.

(IPC) correspondiente al trimestre inmediatamente anterior. Después en 1973 y 1974, esta metodología se modificó considerando los 12 y 24 meses anteriores (Banco de la República, 1999). Sin embargo, el primer gran cambio ocurrió en agosto de 1974 con el Decreto 1728 al imponer un límite superior del 20 % al valor de la UPAC, un limitante para reducir la brecha de tasas de interés con las otras instituciones financieras del sistema bancario, o en términos del programa de gobierno del presidente López Michelsen, con el fin de evitar que un choque inflacionario disparara la inflación retransmitida por medio de la indexación.

Luego de este cambio se estableció una disminución en las tasas máximas de colocación autorizadas por las CAV, así como la aceptación de depósitos ordinarios en pesos y no necesariamente en UPAC. Según Llano & Urrutia, “se colocó la rentabilidad del papel [UPAC] en un nivel equivalente al de los otros instrumentos que se negocian en el mercado de capitales, evitando así que este absorbiera una parte desproporcionada de ahorro nacional” (2012, pág. 108). En cambio, para Barreto (2012), estos cambios simplemente obedecieron al cambio de paradigma hacia un modelo más neoliberal.

Los cambios no terminaron allí. Entre 1974 y 1999 se realizaron otras 17 modificaciones al sistema involucrando diferentes límites, definiciones de inflación y la inclusión de otras tasas de interés. Para comprender este segundo periodo de cambios, resulta necesario describir el sistema bancario del momento, el cual según Llano & Urrutia, se caracterizaba por una alta participación del Estado, con baja competencia y presencia de la banca extranjera. Por esto se decidió reducir el encaje bancario y a partir de la década de los ochenta



Edición No. 160,
agosto de 1984.

PARA RESOLVER EL PROBLEMA AGRARIO COLOMBIANO NO BASTABA OFRECER EMPLEO EN LA CONSTRUCCIÓN A LOS CAMPESINOS EXPULSADOS POR LA VIOLENCIA: ESA FUE LA GRAN OMISIÓN DEL PLAN DE LAS CUATRO ESTRATEGIAS.

buscaba incentivar la entrada de nuevos actores, ampliar la competencia doméstica y propiciar cambios técnicos.

Bajo este escenario, las CAV se vieron en la necesidad de solicitar medidas para mantener la competitividad en el mercado para prevenir posibles crisis de liquidez y solvencia, lo cual debía evitarse a toda costa pues este segmento del mercado tenía gran parte de los depósitos del país.

Cabrera menciona que ello fue el resultado del lobby ejercido por las CAV, y caracterizó que se avanzaba en una tendencia a que “la deuda valga más que la vivienda” (Cabrera, s.a.). Así, con el Decreto 1319 de 1988 se incluyó dentro de la definición de UPAC la tasa DTF. “En 1990, se incluye el DTF con ponderación del 35 % en el cálculo, se sube al 50 % en 1992, al 74 % en 1994 y al 74 % del DTF de las cuatro semanas anteriores de 1995” (Llano & Urrutia, 2012, pág. 48). Ya con la década de los 90, la UPAC se transformó en una tasa de interés de corto plazo, bastante sensible a los vaivenes del mercado internacional.

La crisis hipotecaria: defensa a ultranza e inútil de la banda cambiaria

Para 1994, la UPAC calculada con base en la tasa DTF se encontraba integrada en el sistema financiero privado mientras la administración Gaviria realizaba una apertura de la cuenta de capitales para favorecer la entrada de capitales y créditos externos luego de la desaceleración económica vivida al principio de ese periodo presidencial.

Luego, durante la Administración Samper se incrementó el encaje al endeudamiento externo constituyéndose en un freno a la demanda agregada y al crecimiento económico. Ello condujo a una nueva recesión en 1996,



aunque existió una pequeña recuperación en 1997 producto del aumento en el gasto público (Ocampo, 2015). Fue en este último año cuando la Superintendencia Bancaria prendió las alarmas, señalando problemas del entorno financiero colombiano al incrementarse más del 100 % la cartera vencida y bruta de las CAV, banca pública y cooperativas (Llano & Urrutia, 2012), y resultaba evidente que el incremento de las tasas de interés y, por ende, de la DTF - UPAC, era una causa importante.

¿Por qué se incrementaron las tasas de interés?

En esos años estalló la crisis asiática, con especial impacto para economías emergentes como la colombiana, en un entorno de sobrevaluación cambiaria, alto déficit y endeudamiento externo (Ocampo, 2015). Por aquellos años el Banco de la República aún sostenía la banda cambiaria, un mecanismo que buscaba

» El sistema UPAC no estuvo exento de fallas, más aún por el costo social que significó la crisis de final de siglo con las viviendas que se perdieron por no poder sostener el pago de una cuota creciente con los ingresos inferiores de las familias.

mantener el tipo de cambio en una franja de flotación previamente definida.

Además, la política económica había tomado un rumbo claramente procíclico con reversión de capitales que desembocó en un estrechamiento del crédito (*Credit Crunch*): aumentó el riesgo crediticio y hubo un alto costo por la liquidez. En la práctica, esto llevó a una reducción de recursos para préstamos y un incremento casi inmediato de las tasas de interés. De esta manera, con la crisis asiática y la salida de divisas, las presiones para elevar la banda cambiaria eran más evidentes, por lo que el Banco de la República debía actuar incrementando la tasa de interés.

La crisis amenazaba con ser aún mayor si se consideraba que el sector vivienda estaba en plena burbuja. Llano & Urrutia (2012) señalan que por ese entonces el precio de la vivienda se incrementó entre otras razones por el aumento del crédito hipotecario en 1995, siguiendo las medidas procíclicas adoptadas por las autoridades económicas de entonces.

Ya para enero de 1998 la DTF estaba cerca del 25 %, mientras que para junio se incrementó a 37 % y esto se reflejó en la UPAC, la cual sufrió un crecimiento anual del 27,20 % mientras la inflación de ese año fue del 16,70% (Barreto, 2012). Con este incremento de la UPAC y su impacto sobre el valor real de la vivienda y el interés real cobrado, las deudas hipotecarias se volvieron insostenibles. A modo de ilustración, “la participación de la cartera hipotecaria en el activo total de las antiguas CAVS se redujo de 83 % al inicio de la década del noventa a 41 % en el 2004” (Cuellar, 2005, pág. 210).

¡Tanto el crédito como el precio de la finca raíz se desplomó generando un costo económico y social nunca visto en la historia económica de Colombia!

En retrospectiva aún queda por responder si en verdad las medidas adoptadas para defender la banda cambiaria fueron los causantes de la caída del sistema UPAC, coincidente con la crisis asiática y que condujo a un sistema de libre flotación. Según Llano & Urrutia (2012), la defensa de la banda cambiaria no podía ser una opción ganadora en un escenario de crisis por las diversas modificaciones que tuvo la banda en los años noventa y en ese escenario político y económico la banda cambiaria había perdido toda credibilidad. Por todas estas razones, Uribe (1999) en un concepto técnico dentro del mismo Banco de la República abogaba por abandonar la banda, hecho que finalmente ocurrió.

Ahora bien, durante y después de la crisis cuatro instituciones intervinieron en la búsqueda e implementación de medidas para recobrar la liquidez de los bancos: la Corte Constitucional, el Banco de la República, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Llano & Urrutia, 2012). Se favorecieron políticas anticíclicas buscando

**LAS CAV SOLO
DABAN CRÉDITO
PARA EL SECTOR DE
LA CONSTRUCCIÓN
SIN INCLUIR
OTROS FRENTES,
PRIVILEGIANDO
PROPIETARIOS
DE TIERRA Y
CONSTRUCTORAS
SOBRE LA
INVERSIÓN
INDUSTRIAL,
GENERANDO CICLOS
INFLACIONARIOS
PARTICULARMENTE
EN EL PRECIO DE LA
TIERRA Y CRÉDITO.**

un alivio a deudores, así como se incrementó la cooperación entre entidades para permitir el flujo de crédito a pesar de las restricciones de liquidez.

Por el lado de la Corte Constitucional se resaltan tres sentencias de 1999: la sentencia C-383 del 27 de mayo por la cual se declaró inexecutable la inclusión de la DTF al cálculo de la UPAC; la C-700 del 16 de septiembre por la cual se declaró inconstitucional el conjunto de normas detrás del sistema UPAC dando apertura a un sistema que posibilitara su sustitución (la posterior Unidad de Valor Real - UVR); y la C-747 del 6 de octubre con la cual se declaró inexecutable la capitalización de intereses en operaciones de largo plazo.

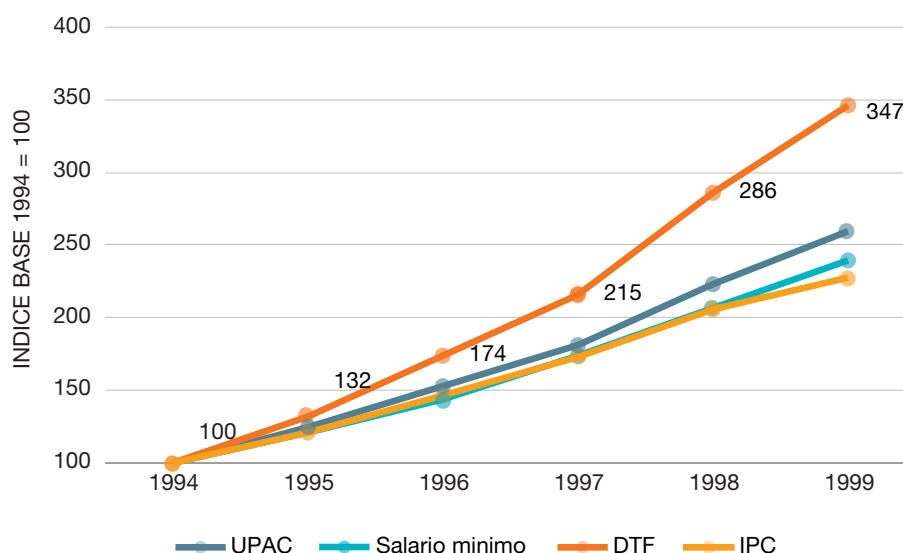
Según Cuellar, el sustento para estas sentencias partía de que “el sistema UPAC había desbordado la capacidad de pago de los usuarios de crédito, lo cual iba en contra el precepto constitucional del derecho de vivienda digna y del deber del Estado de contar con sistemas adecuados de financiación de vivienda” (Cuellar, 2005, pág. 209). Con esto se entraba a regular el mercado hipotecario bajo el precepto de que “no se debe dejar al mercado la fijación del costo de su financiamiento ni las condiciones en las cuales se otorgan créditos” (ibid.).

Para Llano & Urrutia (2012) la intervención de la Corte era inconveniente, y le atribuyen una motivación política a sus decisiones, lo cual pondría en riesgo la sostenibilidad financiera de las CAV. Clavijo (2001) fue mucho más allá al decir que el país estaría amenazado por el activismo de las altas cortes, línea que fue respaldada por el exministro de Hacienda Rudolf Hommes (1999). Por su parte, Kalmanovitz (1999) respaldaba la intervención de la corte calificando de técnicas las decisiones tomadas, al igual que Uprimny (2001) abogando por la independencia judicial de las altas cortes.



Edición No. 199,
diciembre de 1987.

GRÁFICO 1.
COMPORTAMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO Y UNA DEUDA ATADA EN UPAC, IPC Y DTF (1994-1999*)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de la República. * Datos desde 1994.

El problema estructural: un desajuste de pagos

Pensar en las causas de la crisis resulta relevante para considerar las experiencias previas al concebir nuevas formas de financiamiento de vivienda. Respecto a la concepción de la UPAC, muchos analistas se refieren a causas diversas para explicar su caída, particularmente la inclusión del DTF en el cálculo de la indexación y los efectos del alza de la tasa de interés que se adoptó para defender la banda cambiaria en la sostenibilidad financiera del UPAC.

La eliminación de la banda cambiaria, la declaración de inconstitucionalidad del sistema

UPAC y la severa crisis financiera que acompañó esos fenómenos son suficiente prueba de la realidad de los problemas estructurales que arrastraba el sistema de valor constante.

Sin embargo, hay un aspecto que poco se ha estudiado, a saber, el desajuste entre el crecimiento de una deuda hipotecaria y el ingreso de los hogares que simplemente haría inviable los pagos bajo el sistema UPAC. A modo de ilustración, consideremos el comportamiento del salario mínimo, la UPAC, la DTF y el IPC.

El gráfico 1 muestra un aumento continuo de tasas de interés de manera que, si el valor de una deuda hubiese estado atado al DTF, para 1999 podría haber sido 3,5 veces su



valor en 1994. Esto significa que el valor real de la deuda se hubiese distorsionado después de 1994 al comparar el valor de la UPAC con el IPC. Esto es claro al mostrar que los incrementos de la DTF fueron superiores al crecimiento de la inflación en un contexto en el que la UPAC estaba atada al valor de estas dos variables. Este incremento de la UPAC no se corresponde con un aumento de las mismas proporciones en el salario, y aunque fue mayor a la inflación causada, esto no alcanzaba para financiar el pago del valor de la UPAC. Finalmente, tomando como referencia esa hipotética deuda UPAC adquirida en 1994, se evidencia que esta es 1.14 veces mayor a aquella que hubiese estado atada solamente con la inflación anual.

Si bien la fecha corresponde a la ley original 1999 la gráfica 1 muestra una tendencia de desfase entre el valor de la deuda y el salario en los últimos años del sistema, ello no se refiere a evidenciar posibles inconsistencias del sistema en el período en el que se implementó en los años setenta además de los cambios que se hicieron a la UPAC a lo largo del tiempo.

Este análisis ya requeriría otro tipo de interpretación financiera y microeconómica donde se muestre el crecimiento del UPAC respecto del salario de un hogar representativo conforme avanzan los periodos de pago de la deuda hipotecaria. De hecho, esto abre un nuevo frente de investigación al mirar el problema hipotecario desde la realidad del deudor siendo el centro de todo el sistema de financiación. Oliveros Carvajal (2021) realiza este análisis partiendo de las condiciones del crédito UPAC y las dinámicas salariales conforme se ajusta el número de cuotas y el saldo a pagar.

Como ya se ha descrito, el sistema de financiamiento en valor constante como lo es la UPAC, y hoy el de UVR, fraccionan el costo

SÍ, ES CIERTO, EL UPAC CONSTRUYÓ VIVIENDAS Y POR ESA VÍA DINAMIZÓ LA ECONOMÍA GENERANDO EMPLEO Y, ADEMÁS, PERMITIÓ A MILES DE COLOMBIANOS ACCEDER A VIVIENDA, MUCHOS MILES TAMBIÉN PAGARON Y AL FINAL PERDIERON LA VIVIENDA CUANDO LES FUE REMATADA AL NO PODER PAGAR LA DEUDA.

del crédito, la corrección monetaria y la tasa remuneratoria para hacer más viable el flujo de caja del deudor (cubriendo el interés a ahorradores y gastos de operación de las CAV), por oposición de un sistema en pesos que exige el pago de todos los costos en un esquema de no capitalización como el actual.

Este crédito en UPAC también fija un esquema de amortización con cuotas que pueden abonar al capital de forma creciente, decreciente o constante, dependiendo de las necesidades de los deudores, aunque esto no ignora la existencia de otras modalidades de pago como el de las cuotas *supermínimas* tal como Carrizosa, Fajardo y Suescun lo expusieron en su momento (1982), medida con la cual la cuota que se proyecta ni siquiera alcanza a cubrir los intereses remuneratorios mensuales que el crédito genera. En este escenario, el saldo que no se llega a cubrir incrementa el saldo del capital que también genera intereses en la próxima cuota, efecto que solo puede contrarrestarse aumentando el valor de la cuota. Este incremento corresponde a un gradiente geométrico creciente, adicional al ajuste tácito del saldo y cuota del crédito para pagar lo capitalizado y sus intereses.

Para ese entonces, la regulación no contemplaba unos sistemas de amortizaciones específicos, por lo que se habilitaban aquellos que permitiesen la capitalización de intereses. Esta fue la práctica que prohibió la Corte Constitucional con la sentencia C-747 del 6 de octubre, y de ahí la importancia de la intervención de las altas cortes.

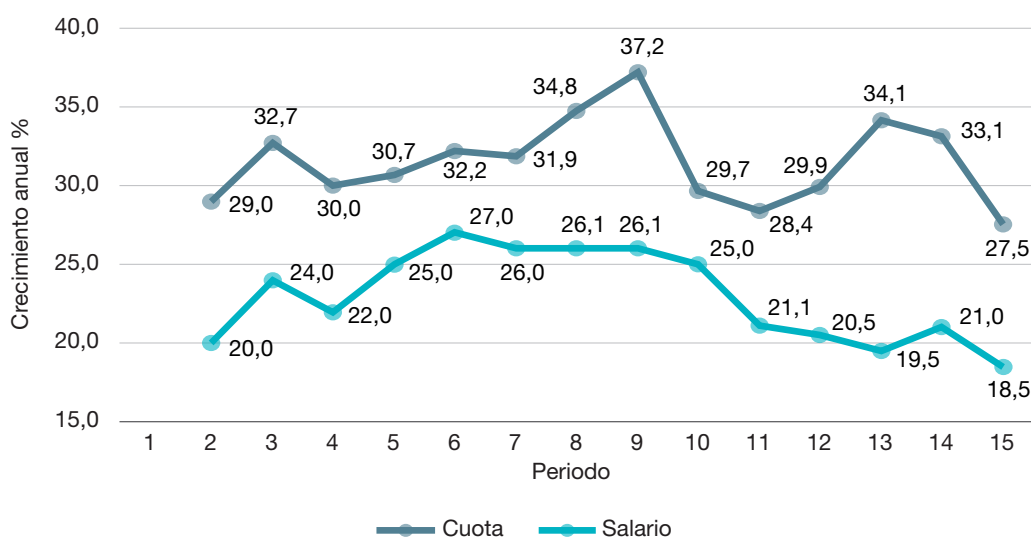
Para este ejercicio, supongamos una vivienda de interés social de 135 salarios mínimos. A la fecha del desembolso, diciembre de 1983, el salario mínimo correspondía a \$9.261, por lo cual el valor de la vivienda en pesos tenía un costo de \$1.250.235, lo que corresponde

a 1.715 UPAC, al considerar que el valor de la UPAC en ese día era de \$728,7⁴. Sobre el valor de esta vivienda se financia el 70 % correspondiente a 1200 UPAC, una obligación con plazo a 15 años (180 meses) y tasa de interés del 7,5 % anual. Para la cuota en UPAC, se asumen incrementos anuales del 8 % respecto a la cuota del año anterior, que a la fecha del primer pago en enero de 1984 ascendía a 6.7 UPAC, equivalente a \$4.959,50 dado que el valor de la UPAC en ese día era de \$738,66.

Un punto por discutir aquí es la relación entre el monto de la cuota a pagar respecto de los ingresos del ciudadano deudor, que según la Ley de Vivienda 546 de 1999⁵, no debe sobrepasar el 30 %. En este caso deben probarse ingresos de \$16.531,66 que equivalen a 1,45 salarios mínimos, que al año 2024 serían \$1.885.000. Así, el crédito siempre tendrá una cuota de 6.7 UPAC que se incrementará el 8 % cada año en las cuotas 13, 25... etc. Aquí viene la idea más importante: para que la

GRÁFICO 2.

CRECIMIENTO ANUAL DE UNA CUOTA REPRESENTATIVA DE UN PRÉSTAMO EN UPAC Y DEL SMMMLV (1983-1998)

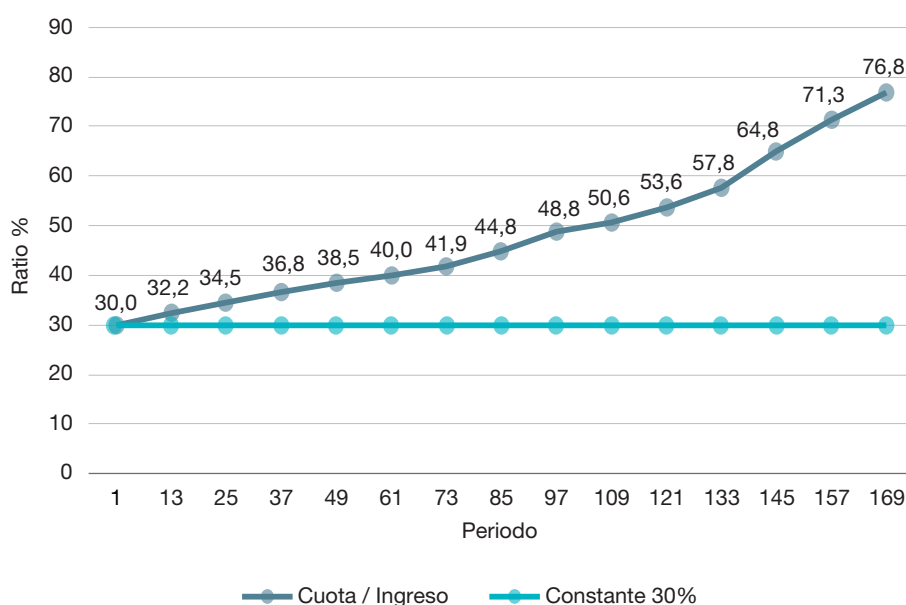


Fuente: elaboración propia con base en datos de Oliveros Carvajal (2021) y Banco de la República.

4. $\$1.250.235 / \$728,7 = 1.715$ UPAC

5. Reglamentado con el artículo 1 del Decreto 145 de 2000 y modificado con el artículo 8 del Decreto 3760 de 2008.

GRÁFICO 3.
RELACIÓN CUOTA / INGRESO DE UN DEUDOR DE UN PRÉSTAMO EN UPAC (1983-1998)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Oliveros Carvajal (2021).

relación cuota/ingresos se conserve, el salario debe aumentar tanto como lo hace la cuota. Sin embargo, el salario se incrementa cada 12 meses en un 8 %, mientras la cuota tendrá una modificación mensual en promedio del 22,9 % (el promedio simple de la tasa de corrección monetaria para el periodo de 15 años entre 1983 y 1998) más el incremento del 8 %. Es interesante analizar el impacto sobre el crédito en los siguientes 14 años luego de su adjudicación. El siguiente gráfico muestra el crecimiento anual de la cuota de un préstamo en UPAC y del salario mínimo conforme el tiempo transcurre:

» El sistema UPAC estaba condenado a caer por su propia contradicción intrínseca fundacional.

Como se evidencia en el gráfico 2, los ajustes de la cuota son superiores al salario mínimo, desfase que irá incrementando el valor de la cuota y trasladando parte del costo no pagado al saldo de la deuda conforme avance el tiempo. De hecho, el gráfico 3 muestra cómo la relación cuota/ingreso va creciendo, llegando un momento en que la cuota que comprometía el 30 % de los ingresos sobrepasa este umbral y ocupa cerca del 90 % de los ingresos del hogar al final del periodo de pago.

Lo anterior puede explicar la gran pérdida de vivienda que sufrieron los colombianos con deudas UPAC a final de la década de los noventa y es una realidad que trasciende la interpretación

6. Esto corresponde a un gradiente geométrico creciente.

generalizada que atribuye la crisis del sistema a las políticas macroeconómicas adoptadas para la defensa de la banda cambiaria.

La argumentación desarrollada y la base empírica que la soporta conduciría a concluir que el sistema tenía una falla estructural en su diseño y que estaba condenado a fracasar en el largo plazo independientemente de los cambios que se le hicieran y aún si se mantenía exclusivamente su vinculación al aumento del IPC como indicador de la corrección monetaria.

Conclusiones

El sistema UPAC representó una gran innovación tanto para el financiamiento hipotecario como para el desarrollo del mercado financiero colombiano. A lo largo de su historia operando a través de las CAV y de las diferentes instituciones que garantizaban su sostenibilidad, generó empleo en la construcción, facilitó el acceso de vivienda a miles de familias y puso las bases del modelo de financiamiento hipotecario actual con lo que se conoce como UVR.

Sin embargo, este sistema no estuvo exento de fallas, más aún por el costo social que significó la crisis de final de siglo con las viviendas que se perdieron por no poder sostener el pago de una cuota creciente con los ingresos inferiores de las familias. Sí, es cierto, el UPAC construyó viviendas y por esa vía dinamizó la economía generando empleo y, además, permitió a miles de colombianos acceder a vivienda, muchos miles también pagaron y al final perdieron la vivienda cuando les fue rematada al no poder pagar la deuda.

Entre las diversas causas del fin del sistema, una idea que quiso discutir este artículo fue a qué nivel su caída se refiere más a un problema estructural que coyuntural. La

RESPECTO A LA CONCEPCIÓN DE LA UPAC, MUCHOS ANALISTAS SE REFIEREN A CAUSAS DIVERSAS PARA EXPLICAR SU CAÍDA, PARTICULARMENTE LA INCLUSIÓN DEL DTF EN EL CÁLCULO DE LA INDEXACIÓN Y LOS EFECTOS DEL ALZA DE LA TASA DE INTERÉS QUE SE ADOPTÓ PARA DEFENDER LA BANDA CAMBIARIA EN LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL UPAC.



Edición No. 215,
marzo de 1989.

interpretación convencional más aceptada explica el fin del UPAC como el resultado de un manejo financiero cuestionable, al vincular el valor de esta unidad con tasas de interés del mercado; y posteriormente, su agravamiento por las políticas monetarias adoptadas para la defensa de la banda cambiaria que motivó su espectacular incremento a final de siglo.

En otra perspectiva se puede preguntar ¿el sistema hubiera sobrevivido manteniendo la estructura inicial del UPAC? ¿Qué hubiera sucedido si no se hubiera incluido la DTF dentro de su cálculo? Estas son preguntas que salen de la órbita de la historia económica al no poder hacer experimentos de campo por lo que explicaciones que incluyan cimientos microeconómicos y financieros pueden resultar más apropiadas para explicar por qué tantas personas perdieron sus hogares. Nuestra explicación va en esa dirección, asumiendo que un crédito representativo en UPAC con el paso del tiempo se volvía insostenible aun manteniendo el diseño original no modificado y si bien es verdad que fue distorsionado por la vinculación del cálculo de la UPC con porcentajes crecientes de la DTF y por el impacto de la política monetaria en la elevación exponencial de la tasa de interés, el sistema estaba condenado a caer por su propia contradicción intrínseca fundacional.

Otra cuestión derivada sería preguntarse si el UPAC podría haberse mantenido inmodificable vinculado a la inflación que venía descendiendo, sin vincularse a la DTF que venía ascendiendo por la política monetaria de defensa de la banda cambiaria. O si en tal caso se habría producido una migración del ahorro del sistema de valor constante hacia el sistema financiero tradicional, produciendo un marchitamiento del sistema. ¡Pero eso sería tema de otro estudio! **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asobancaria. (2020). *Pasado, Presente, y Futuro de la Financiación de Vivienda en Colombia*. Asobancaria. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9816/capitulo1-evolucion-y-efectos-de-la-regulacion-del-credito-de-vivienda-en-colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco de la República. (1999). *Metodología de cálculo de la corrección monetaria (CM) y de los valores de la UPAC*. Obtenido de Banco de la República: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/met_calculo_UPAC.pdf
- Barreto, F. (2012). La crisis del sistema UPAC como crisis social y su dimensión jurídica: política, regulación y neoconstitucionalismo. En J. Llano, & M. Urrutia, *Los actores económicos en la crisis de fin de siglo*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes - CEDE.
- Bejarano, J. (1974). Currie: diagnóstico y estrategia,. *Cuadernos Colombianos*(3), 405-434.
- Cabrera, M. (s.a.). Charla del sistema del valor UPAC con Mauricio Cabrera Galvis. (B. Herrera Valencia, Entrevistador)
- Carrizosa Serrano, M., Fajardo, C., & Suescun, R. (1982). Análisis económico del sistema de valor constante en Colombia. *Documentos CEDE*(71).
- Clavijo, S. (2001). *Fallos y Fallas de las Altas Cortes: El caso de Colombia 1992-2000*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cuellar, M. (2005). Crédito hipotecario en Colombia. *Coyuntura económica*, 207 - 212. Obtenido de https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2388/Co_Eco_Diciembre_2005_Cuellar.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Hommes, R. (7 de Julio de 1999). Dictadura constitucional. *El Tiempo*.
- Kalmanovitz, S. (Octubre de 1999). *Los efectos económicos de la Corte Constitucional*. Obtenido de Banco de la República: <https://www.banrep.gov.co/es/efectos-economicos-corte-constitucional>
- Llano, J., & Urrutia, M. (2012). *Los actores en la crisis de final de siglo*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes - CEDE.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Ocampo, J. (2015). *Una historia del sistema financiero colombiano*. Bogotá D.C.: El Tiempo Casa Editorial.
- Oliveros Carvajal, F. (2021). Viabilidad financiera del sistema UPAC a partir de la posibilidad de pago de los deudores, según del diseño del modelo.
- Sandilands, R. (1976). La corrección monetaria en el Brasil, Colombia y Chile y en particular su aplicación al financiamiento de la vivienda. En CEPAL, *La corrección monetaria: cuatro estudios* (págs. 33-127). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.
- Uprimny, R. (2001). Legitimidad y conveniencia del control constitucional a la economía. *Revista de Derecho Público*, 37-68.
- Uribe, J. (1999). *Recomendaciones de la gerencia técnica a la JD - Eliminación de la banda cambiaria*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Urrutia, M., & Namen, O. (2011). Historia del crédito hipotecario en Colombia. *Ensayos Sobre Política Económica*, 30(67), 280-306. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/node/29659>

70

DEL ESTADO DE SITIO AL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA

La propuesta del senador Alfonso López Michelsen que se convirtió en el Estado de Emergencia Económica y que puso en práctica por primera vez como presidente de la República.

DURANTE TODO EL SIGLO XX los gobiernos en Colombia ejercieron sus atribuciones con base en el llamado estado de sitio (artículo 121), una figura diseñada por los constituyentes de 1886 para el manejo de situaciones excepcionales. Pero en los inicios de la Regeneración lo excepcional se volvió permanente y esa figura se utilizó para responder a las más disímiles situaciones de orden público.

La norma se aprobó luego de largos debates y discusiones en la Asamblea Nacional de Delegatarios entre Miguel Antonio Caro y José María Samper y su propósito era regular la situación cuando hubiera guerra exterior o la conmoción interior, eventualidades en las que el presidente quedaba investido de facultades extraordinarias para defender los derechos de la nación o para reprimir el alzamiento.

El artículo finalmente quedó redactado de la siguiente manera:

“En casos de guerra exterior o conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella.

“Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieren las leyes y, en su defecto, de las que



**ÓSCAR
ALARCÓN NÚÑEZ¹**

ABOGADO Y
PERIODISTA

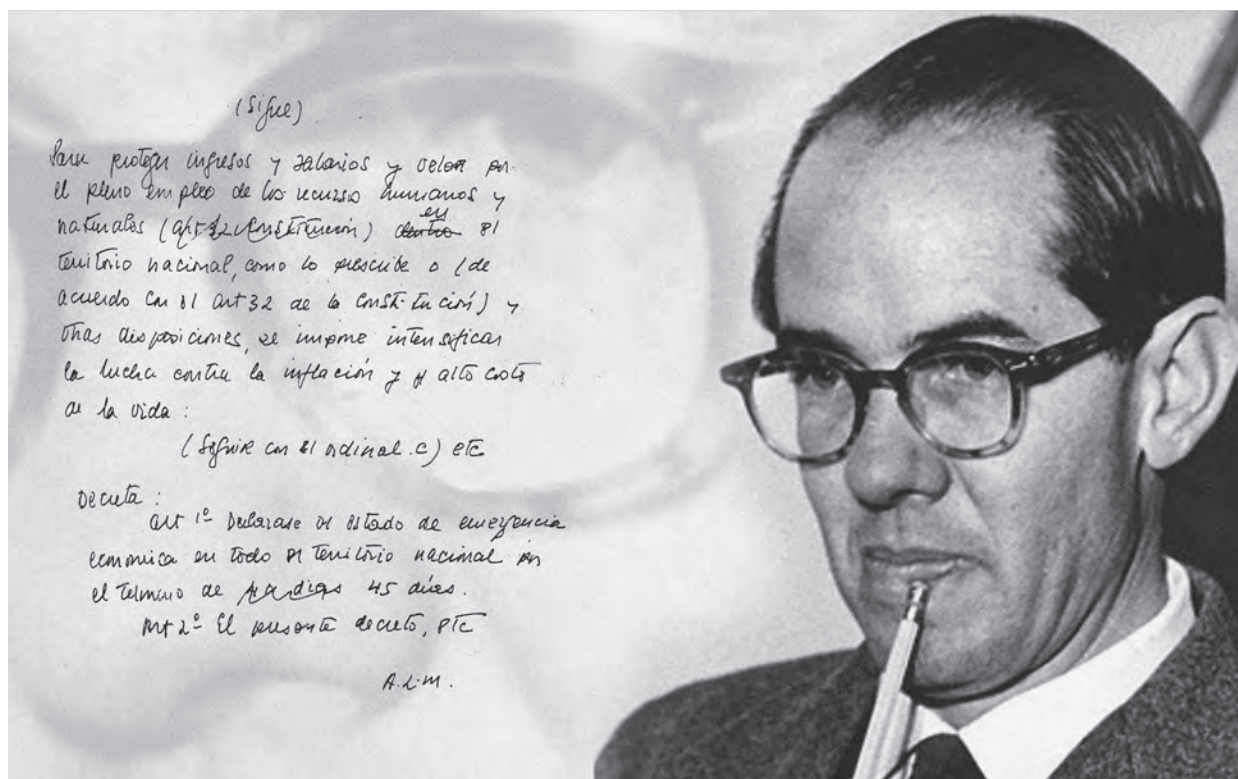
le da el derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que dentro de dichos límites dicte el presidente, serán obligatorios, siempre que lleven la firma de todos los ministros.

“El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias”.

Para hacer mayor claridad y evitar los excesos que se venían presentando, en la asamblea constitucional de 1910 se modificó la norma y el artículo quedó de la siguiente manera:

“En caso de guerra exterior o conmoción interior, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Mediante tal declaración, el gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que conforme a las reglas aceptadas por el derecho de gentes rigen para la guerra entre naciones. Los decretos que dentro de estos límites dicte el presidente, tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los ministros”.

¹ Editor general de Economía Colombiana, autor de varios libros, entre otros *Los López en la historia de Colombia*. Editorial Planeta. Bogotá. 2022



La Asamblea pretendió hacer claridad en tres aspectos fundamentales: que las medidas que adoptara el gobierno fueran de carácter general; que ellas tuvieran vigencia mientras dure la declaratoria; que quedaban limitadas al derecho de gentes.

A pesar de esas limitantes, en el siglo XX, el estado de sitio se utilizó para todo:

—Cuando pretendieron darle un golpe de estado al presidente Alfonso López Pumarejo en Pasto el 9 de julio de 1944, se acudió al estado de sitio para hacer frente a los insurrectos.

—El presidente Mariano Ospina Pérez lo utilizó para cerrar el Congreso el mismo día en que los liberales pretendían hacerle un juicio político por los hechos del 9 de abril de 1948. El cierre fue el 9 de noviembre de 1949.

—Por estar cerrado el Congreso —repito se hizo acudiendo al estado de sitio— el presidente elegido, Laureano Gómez, debió posesionarse ante la Corte Suprema de Justicia.

—El designado, elegido por el Senado, era Eduardo Santos, pero el nuevo presidente Laureano Gómez, para evitar que un liberal asumiera el poder en la eventualidad de que él se enfermara, lo descabezó por un decreto de estado de sitio —el 2696 del 26 de septiembre de

» **Manuscrito del primer decreto de la declaratoria de emergencia económica en el Gobierno de Alfonso López Michelsen tomado de la portada del libro *Orden Público Económico* de Jaime Castro.**

1950— fijando el “orden de prelación” de quienes podían asumir la primera magistratura, desconociendo al designado

—No contento con lo anterior, también por un decreto de estado de sitio, llamó a elecciones para elegir congresistas el 16 de septiembre de 1951 y que se reunieran con el único propósito de elegir designado a Roberto Urdaneta Arbeláez, el 30 de octubre, quien luego se haría cargo del poder. El liberalismo no participó en esos comicios.

—Por decreto de estado de sitio se convocó la Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1991.

Los decretos de estado de sitio, por su naturaleza, eran transitorios y solo regían durante el tiempo de la declaratoria; por consiguiente, no derogaban sino que suspendían las normas que le fueran contrarias. Para su declaratoria se necesita concepto previo del Consejo de Estado, el cual no necesariamente puede ser favorable. Los decretos deben llevar la firma de todos los ministros y tienen control automático antes de la Corte Suprema de Justicia y a partir de la Constitución de 1991 de la Corte Constitucional, corporación que debe fallar sobre su constitucionalidad.

Emergencia económica

Como se anotó, se abusó del artículo 121 —es que esa norma empezaba con uno y terminaba con uno— y para evitar que eso siguiera sucediendo, sobre todo cuando por esos años los factores económicos incidían en los hechos de orden público, comenzó a abrirse paso la necesidad de hablar del orden público económico como un concepto nuevo para que de la misma manera en que se dotaba al presidente de la República de facultades para tomar medidas excepcionales tendientes a garantizar el orden público, también por razones imprevistas debería contar con facultades para dictar y expedir medidas en tiempos de crisis económica.

Uno de los primeros que habló de ese nuevo concepto fue el maestro Darío Echandía. En una intervención en el Senado, en agosto de 1959, con esa sapiencia que lo caracterizaba manifestó:²

“El texto de la Constitución del 86 no menciona el orden público económico, el orden público social. No menciona las perturbaciones de ese orden como causa de la perturbación del orden público. Pues no obstante eso, honorables senadores, yo continuo afirmando esa tesis que no es subjetiva. Es simplemente la ampliación de un texto no con carácter exegético sino procurando acomodar ese texto a las nuevas realidades sociales de la nación. No retiro la tesis del orden público económico y niego que esa tesis haya sido la causa del abuso del artículo 121 de la Constitución”³.

Antes de que existiera la norma del orden público económico, el profesor Jaime Vidal Perdomo escribía lo siguiente:

“La experiencia del país muestra la certeza de que esta concepción, tanto en cuanto al

**SE ABUSÓ DEL
ARTÍCULO 121 —ES
QUE ESA NORMA
EMPEZABA CON
UNO Y TERMINABA
CON UNO— Y
PARA EVITAR QUE
ESO SIGUIERA
SUCEDIENDO, SOBRE
TODO CUANDO
POR ESOS AÑOS
LOS FACTORES
ECONÓMICOS
INCIDÍAN EN LOS
HECHOS DE ORDEN
PÚBLICO, COMENZÓ
A ABRIRSE PASO
LA NECESIDAD
DE HABLAR DEL
ORDEN PÚBLICO
ECONÓMICO COMO
UN CONCEPTO
NUEVO.**

vacío constitucional para situaciones de emergencia económica y social como en relación con la frecuencia de fenómenos de esta índole. Para citar algunos ejemplos, dentro del ejercicio de las facultades del estado de sitio que existió a partir del mes de mayo de 1965, la mayor parte de las medidas dictadas fueron de carácter económico y social y no de policía de orden público; durante ese período se ordenaron impuestos, se aumentaron las tasas de algunos de ellos, se crearon mecanismos de intervención económica, se estableció inicialmente el control de cambios y se dictaron normas que variaron ampliamente el régimen laboral y sobre contratos de arrendamientos y aparcerías. Tanto fue así que para poder levantar el estado de sitio en el mes de diciembre de 1968 fue necesaria la expedición de la ley 48 que convirtió en normas permanentes algunas disposiciones del estado de sitio. Puede concluirse, entonces, que al lado de las causas de alteración del orden público derivadas de movimientos políticos o de actividad de sectores ciudadanos que alcanzan agudeza en un momento determinado (alzamientos, huelgas estudiantiles, bandas armadas, movimientos cívicos, por ejemplo), han existido en los últimos años factores repetidos de carácter económico y social y para los cuales han tenido que utilizarse, a falta de otros, los dispositivos jurídicos del artículo 121 de la Constitución.

Por esas razones, para dotar al Estado de los recursos jurídicos necesarios para hacer frente a las situaciones de emergencia económica, el senador Alfonso López Michelsen propuso en el Senado el establecimiento de la institución del “estado de emergencia económica y social para que cuando sobrevengan

2 Charry Samper, Héctor. *La reforma del artículo 121 de la Constitución*. Tomo I. Bogotá. Imprenta Nacional, 1962. P.228.

3 Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1970. p. 269.

hechos distintos a los contemplados en el artículo 121, o sea los de alteración del orden público por hechos de naturaleza política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social”, en donde puede el gobierno tomar las medidas destinadas a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Así se aceptó y quedó consagrado en el artículo 37 del texto del primer proyecto de reforma constitucional de 1968 tramitado en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo.

Así las cosas, el artículo 121 quedó referido a los hechos y facultades que configuran el estado de turbación del orden público político y en el 122 se precisaban los que daban fisonomía jurídica a la perturbación del orden público económico y social.

La emergencia económica, propuesta por López Michelsen, en la reforma constitucional de 1968, condujo, con otros proyectos que defendía el Movimiento Revolucionario Liberal, a la unión del partido.

Así lo justificó López: “El MRL se encontró súbitamente aliado al gobierno en la lucha por la reforma constitucional, la reforma agraria, la autotomía monetaria y el control de cambio, las relaciones comerciales con los países socialistas y otros aspectos de la actual administración”.

En los debates de la reforma constitucional de 1968, López propuso el estado de emergencia económica en los siguientes términos:

“Cuando a juicio del Departamento Administrativo de Planeación, los índices del costo de vida y del desempleo, así como el déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos, señalen una excepcional perturbación económica de carácter general, podrá el pre-

EL ARTÍCULO 121 QUEDÓ REFERIDO A LOS HECHOS Y FACULTADES QUE CONFIGURAN EL ESTADO DE TURBACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO POLÍTICO Y EN EL 122 SE PRECISABAN LOS QUE DABAN FISONOMÍA JURÍDICA A LA PERTURBACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO Y SOCIAL.



Edición No. 249,
noviembre de 1994.

sidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo dictamen del Consejo de Estado, declarar el estado de emergencia económica.

“Declarado el estado de emergencia económica, el presidente tendrá además de las facultades ordinarias la de dictar, con la firma de todos los ministros, decretos legislativos directa, exclusiva y específicamente destinados a poner fin a la emergencia económica.

“Tales decretos no podrán derogar, modificar ni suspender la Constitución ni versar sobre materias distintas a las directas y específicamente económicas y fiscales; pero si podrán derogar o modificar definitivamente leyes anteriores.

“Las contribuciones e impuestos establecidos mediante estos decretos solo podrán cobrarse durante un año fiscal, salvo que el Congreso decida adoptarlos definitivamente como leyes ordinarias”⁴

Se aprobó la reforma constitucional de 1968 y en el artículo 122 se incluyó el estado de emergencia económica en donde se precisa que son por hechos distintos de los previstos en el artículo 121 y que además sobrevengan. Es decir que tales hechos no pueden ser los que afecten el orden público político sino otros diferentes al orden público económico o social del país, o constitutivos de grave calamidad pública.

Al asumir López Michelsen la Presidencia el 7 de agosto de 1974, en su discurso de posesión advirtió sobre la intención de apelar al artículo 122 –por primera vez–, antes de que las graves circunstancias de orden social y económico perturbaran el sosegado discurrir de la sociedad colombiana.

Dijo así el mandatario:

“Antes de que graves circunstancias de orden social y económico perturben el sosegado dis-

4 López Michelsen, Alfonso. *Posdata a la alternación*. Populibrio. Editorial Revista Colombiana Ltda. Bogotá. 1970. pp. 238 y 239.

currir de la sociedad colombiana, obligándome a declarar el estado de sitio, procuraría apelar al artículo 122 y atacar la raíz del mal con la aplicación de medidas económicas de emergencia, que recurrir al 121 para sofocar la protesta”.⁵

Ese propósito lo cumplió en los primeros días de su Gobierno decretando por primera vez la emergencia económica en todo el territorio nacional por 45 días, por medio del Decreto 1970 del 17 de septiembre de ese año. Fueron dictados 22 decretos con fuerza legislativa sobre distintas materias de orden fiscal, económico y financiero.

La Constitución de 1991 mantuvo el estado de sitio y el estado de emergencia económica con la denominación de estados de excepción refiriéndose a la guerra exterior, conmoción interior y estados de emergencia económica y social, sumando a este último los elementos de orden social y ecológico, con el ánimo de racionalizar y controlar más adecuadamente el ejercicio de los poderes de excepción para mostrar que los presupuestos de hecho para la declaración deben ser distintos a los estados de guerra exterior y conmoción interior.

DESDE LOS INICIOS DE SU GOBIERNO, LÓPEZ NO QUISO ACUDIR AL ESTADO DE SITIO SINO A LA EMERGENCIA ECONÓMICA PARA QUE EL LIBERALISMO FUERA EL PARTIDO DE LA “MONEDA SANA”, CONCEPTO QUE EN EL CASO COLOMBIANO SE TRADUCE EN EL SANEAMIENTO FISCAL.

Desde los inicios de su gobierno, López no quiso acudir al estado de sitio sino a la emergencia económica para que el liberalismo fuera el partido de la “moneda sana”, concepto que en el caso colombiano se traduce en el saneamiento fiscal.

“No queremos contraer --precisó-- préstamos en eurodólares para convertirlos en emisión de pesos, con desventaja notoria de que, no siendo su tasa fija y debiendo cancelarse tales préstamos en un plazo relativamente corto, y en moneda dura, se traducen en que, en menos de diez años, nos encontraríamos, como gobierno, pagando por préstamos destinados a funcionamiento, intereses comparables a los créditos extrabancarios: 14 o 15 por ciento en dólares, más el reajuste del 5 por ciento anual, por la tasa de cambio”⁶

El origen, el trámite y la aplicación de la emergencia económica por primera vez en el Gobierno de López Michelsen se compilan en este texto que se ha citado y que publicó la Presidencia de la República, en su momento, bajo la dirección del entonces consejero presidencial Jaime Castro. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón Núñez, Oscar. *La cara oculta de la Constitución del 91*. Editorial Planeta. Bogotá. 2011.
- Castro, Jaime. *Orden Público Económico*. Ediciones Banco de la República. Bogotá. 1976.
- Charry Samper, Héctor. *La reforma del artículo 121 de la Constitución*. Imprenta Nacional. Bogotá. 1962.
- López Michelsen, Alfonso. *Posdata a la alternación*. Populibro. Editorial Revista Colombiana Ltda. Bogotá. 1970.
- López Michelsen, Alfonso. *Testimonio Final*. Bogotá. 1978.
- Restrepo Piedrahíta, Carlos. *25 años de evolución político-constitucional. 1950-1975*. Publicaciones de Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1976.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1970.

⁵ Castro, Jaime. *Orden público económico*. Ediciones Banco de la República. Bogotá. 1976

⁶ *Ibíd.* p. 247

OF. COMUNICACIONES & PUBLICACIONES

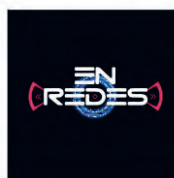
Conoce nuestros CANALES DE DIFUSION

¡Escanea este
QR y síguenos en
nuestras redes
sociales!

Aquí encontrarás todo
el contenido que la
Contraloría General de
la República realiza
por y para ustedes,



¡Estemos conectados!



TE LO CUENTO
CONTRALORÍA



LÓPEZ MICHELSEN Y LA TECNOCRACIA COLOMBIANA

La reforma tributaria, la reforma energética y la reforma financiera se basaron en estudios previos. Es incorrecto asignarle el mérito por las mismas a determinado funcionario. Ellas fueron resultado de un trabajo en equipo al cual contribuyeron académicos y asesores externos.

YA SEA QUE ELLO SE CONSIDERE UN PASO a la modernidad o un retroceso, la consolidación de la tecnocracia como parte del ordenamiento institucional colombiano constituye un legado indiscutible del Gobierno del Mandato Claro. Tuve alguna participación en ese proceso y en reclutar lo que denominé el equipo económico. Espero contribuir a desvirtuar ciertos mitos.

Mi relación con López tuvo un origen literario. Recién egresado de MIT, fui a saludar a un escritor cuya novela, *Los Elegidos*, me había gustado. Así ingresé a una tertulia político-literaria alrededor del Semanario *La Calle*. Esa relación se hizo aun más estrecha al llegar López a la Cancillería y descubrir que yo me ocupaba de asuntos internacionales desde la Secretaría Económica de la Presidencia, habida cuenta de las deficiencias de nuestro servicio exterior.

Nuestras conversaciones tomaron un giro económico a partir de 1971. Solicitaba mis sugerencias sobre políticas públicas y las enfrentaba a sus propios conceptos. Me consideraba su *'sparring partner'* intelectual. Tal vez induje algunos ajustes a sus concepciones originales. Hasta allí llegaba mi influencia. Lo que sí es cierto es que gozaba de su entera confianza y sabía hasta donde estaba dispuesto a llegar en materia de reformas.

Suponer que López autorizó el ingreso de un contingente de técnicos a su Gobierno para que le formularan las políticas públicas sería subestimar su perspicacia. Los técnicos ejecutaron unas políticas cuyas directrices estratégicas estaban trazadas de antemano. Como afirma Henry Kissinger, uno no adquiere capital



**RODRIGO
BOTERO MONTOYA**
EXMINISTRO
DE HACIENDA

intelectual en el gobierno; gasta el que trajo. En otras palabras, al gobierno es necesario llegar con las ideas pensadas.

Reformas basadas en estudios previos

La reforma tributaria, la reforma energética y la reforma financiera se basaron en estudios previos. Es incorrecto asignarle el mérito por las mismas a determinado funcionario. Ellas fueron resultado de un trabajo en equipo al cual contribuyeron académicos y asesores externos. Quien pretenda haber sido el ideólogo de la Administración López está halagando su ego. López era su propio ideólogo.

Dos anécdotas ilustran su forma de concebir la política y su comprensión de la naturaleza humana. Algunos dirigentes liberales fueron a visitar al expresidente López Pumarejo para solicitar su opinión acerca de un documento partidista. Quedaron desconcertados cuando el 'Viejo López' les dijo que según su hijo Alfonso, el documento no se podía traducir al griego.

'Presidente, el documento está dirigido a los liberales de Cundinamarca. ¿Qué necesidad hay de traducirlo al griego?' 'Es que Alfonso sostiene que uno no puede traducir al griego textos que no contengan ideas.' Para López, la actividad política implicaba la confrontación de ideas. 'La pelea es pensando'.

Poco después de su triunfo electoral me pidió que lo acompañara a una exposición canina. En el evento participaba un grupo social que no se caracterizaba por su progresismo. No obstante, la llegada del Presidente-electo



fue recibida con entusiasmo. A la salida me comentó sonriendo: 'Si yo hubiera sabido que era tan popular, me habría postulado como candidato presidencial hace tiempos'.

López les asignaba un valor especial a las amistades que se remontaban a los inicios del *Semanario La Calle*. Indalecio Liévano y yo pertenecíamos a ese grupo selecto. A veces nos convocaba a reuniones del 'Inner Circle' para hablar sobre los componentes clásicos del poder: política interna, relaciones internacionales y seguridad nacional.

Inspiración francesa

Su concepción de la economía era más de inspiración francesa que anglosajona. A su entender la economía jugaba un papel secundario, como accesorio útil a objetivos políticos prioritarios. En la versión del General de Gaulle, *'L'intendance suivra.'*

Fui a saludarlo el 6 de junio y le llevé un ejemplar del informe de la Comisión de Gasto. No

**SUPONER QUE
LÓPEZ AUTORIZÓ
EL INGRESO DE UN
CONTINGENTE DE
TÉCNICOS A SU
GOBIERNO PARA QUE
LE FORMULARAN
LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS SERÍA
SUBESTIMAR SU
PERSPICACIA.**

quería discutir temas de actualidad, ni hacer el acostumbrado *'tour de l'horizon'*. Prefería evocar el recuerdo del trayecto gubernamental que recorrimos juntos. Como en una novela centro-europea, había esperado ese momento para hacer explícito el aprecio que me tenía.

Me acompañó con dificultad al ascensor de su apartamento y me dijo que teníamos que volver a reunirnos. Ambos intuíamos que esa sería la despedida definitiva. Nunca hubiéramos podido imaginar, cincuenta años atrás, las implicaciones que tendría un encuentro para hablar sobre literatura. A partir de entonces fui su amigo, su interlocutor intelectual, su confidente y su compañero de batallas, unas ganadas, otras perdidas.

En unas cosas estuvimos de acuerdo, en otras no. El afecto que nos unía se sobreponía a nuestras diferencias. Al rendir un emocionado tributo a su memoria soy consciente de que nunca volveré a tener una relación tan intensa, tan estimulante y tan compleja como la que tuve con Alfonso López Michelsen. **EC**

BELISARIO BETANCUR: UN SOÑADOR EN LA PRESIDENCIA

Fue el primer presidente que aceptó explícitamente que existían en nuestra sociedad causas objetivas de la violencia relacionadas con la desigualdad, la exclusión política, la falta de acceso a derechos fundamentales y la inequitativa distribución de la tierra.

CONFIEO QUE MI PRIMER VOTO como ciudadano fue por Belisario Betancur en 1982. Estaba iniciando la Universidad y quería 'estrenar mi cédula' con un voto consciente y meditado. Estudié su vida antes de tomar la decisión.

Belisario era una figura atípica en la política de esa época. Muchas cosas lo separaban de los demás hombres públicos de ese tiempo. No era parte de los grandes nombres como Lleras, López, Valencia o Gómez, que habían sido los protagonistas del Frente Nacional. Era paisa, de origen muy humilde, forjado con mucho esfuerzo y aprovechando sus indudables talentos se abrió un espacio en una sociedad que todavía era cerrada. Conservador, había sido laureanista de la primera línea, pero no alvarista. Con los liberales tenía afinidades en el llerismo y el naciente galanismo. Muy crítico de su predecesor Turbay Ayala, que lo había derrotado en 1978 por un estrecho margen.

Betancur fue un brillante opositor de su contrincante electoral del momento, Alfonso López Michelsen. López llegó a su segunda oportunidad de acceder a la presidencia en medio de una profunda división de su partido y con el lastre de un primer gobierno que había sido muy cuestionado por su estilo y diversos escándalos. Pero se suponía que al liberalismo le alcanzarían los votos y la poderosa maquinaria de la que Turbay era dueño supremo. La victoria de BB, como lo identificaban los partidistas, fue posible por la división liberal, pero sobre todo de la habilidad con la cual el candidato manejó su campaña.



**MIGUEL
GÓMEZ
MARTÍNEZ**

DECANO
DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD
DEL ROSARIO

Belisario tenía casi 60 años cuando fue electo, pero parecía una personalidad fresca comparado con López. Ofrecía una imagen de sencillez y autenticidad muy diferente a la de su contrincante. Tenía el atrevimiento de saltarse la 'fila india' que suponía que existían unos personajes nacionales con prioridad para acceder a la primera magistratura del Estado.

Sin duda, Betancur era un 'animal extraño' en la política de aquellos tiempos. Algunos lo señalaban como camaleón pues había sido el más visible miembro del célebre 'Batallón Suicida' que se había atrevido a desafiar al dictador Rojas Pinilla en la Asamblea Constituyente. Otros desconfiaban de su énfasis social que les parecía esconder una tendencia izquierdista. 'Laureanista disimulado' o 'socialista' eran epítetos utilizados frecuentemente para atacarlo.

Un hombre de su época

Belisario Betancur era un clásico exponente de su tiempo. Había crecido en medio de la violencia partidista y de la polarización de la Guerra Fría y había sufrido el trauma de la dictadura. Como todos los líderes de su época vivió los convulsionados años sesenta caracterizados por el Concilio Vaticano Segundo, la rebeldía juvenil, la revolución cubana, la guerra de Vietnam y la ruptura de las estructuras sociales que habían fundamentado la sociedad tradicional. Su posición vivencial y política fue muy marcada por estos cambios radicales.



El Frente Nacional le dio la posibilidad de ocupar el ministerio de Educación en el primer Gobierno encabezado por Alberto Lleras Camargo y el Ministerio de Trabajo en el Gobierno de Guillermo León Valencia. En ambos cargos sorprendió e incomodó a muchos por su decidido énfasis innovador y conciliador. Era un conservador que parecía moderno, afable, bohemio y abierto al diálogo.

Durante esa convulsión década, se abrió espacio entre muchos liberales, en la prensa, con los jóvenes, los artistas e incluso en sectores de la izquierda que se sentían atraídos por su estilo. Era un 'godo decente' como algunos liberales sectarios lo describían y no producía resistencia en esos entornos siempre alérgicos al orden y la tradición. Gozaba, sin duda, de una imagen que hoy clasificaríamos como 'soft' y otros lo asociarían al '*new look político*' tan en boga por esos tiempos. Lanzó su primera candidatura a la presidencia en 1970 y quedó en un distante tercer lugar detrás de Misael Pastrana

» La fase inicial del gobierno estuvo inspirada en una concepción keynesiana de la economía. Betancur había planteado en su campaña dos grandes propuestas: un sistema de financiamiento de vivienda sin cuota inicial y un modelo de educación a distancia que ampliara el acceso a todos los colombianos.

Borrero y el exdictador Gustavo Rojas Pinilla pero dejó posicionado su nombre como futuro aspirante y en su tercer intento accedió a la presidencia en 1982.

Gobierno marcado por coyunturas complejas

El Gobierno de Turbay Ayala era la antítesis de lo que Belisario encarnaba, pues a pesar de su origen liberal gaitanista, había hecho énfasis en un enfoque de centro derecha apoyado por la mayoría de la clase política que manejaba con gran habilidad. A diferencia de López, que había gobernado en alianza con el grupo de Álvaro Gómez, Turbay incluyó al sector pastranista en sus gabinetes, dejando por fuera al sector llerista representado por el Nuevo Liberalismo del carismático Luis Carlos Galán, quien hacía oposición directa al gobierno.

El Gobierno de Turbay centró su accionar en la lucha contra la subversión. Apoyado

por su poderoso Ministro de Defensa, general Luis Carlos Camacho Leyva, y utilizando el controversial Estatuto de Seguridad, libró una guerra sin cuartel contra todas las organizaciones terroristas y se vivieron momentos aciagos. Las diferentes vertientes de las guerrillas colombianas sufrieron, como nunca antes, la persecución del Estado. Desde las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales se señalaban casos de violación de los derechos de quienes habían sido capturados y se mencionó con insistencia el recurso a métodos de tortura contra los alzados en armas.

Betancur definió una agenda muy diferente a la de su predecesor y la búsqueda de la paz se constituyó en prioridad de la nueva administración. “No quiero que se derrame una sola gota más de sangre colombiana. ¡Ni una gota más!”, afirmó con énfasis especial en su discurso de posesión. Pocas semanas después nombró una Comisión de Paz a la que le encargó la difícil tarea de “levantar ante el pueblo entero de Colombia una alta y blanca bandera de la paz” lo que sería la señal del inicio de la gran negociación de un acuerdo de paz.

Belisario fue el primer presidente que aceptó explícitamente que existían en nuestra sociedad causas objetivas de la violencia relacionadas con la desigualdad, la exclusión política, la falta de acceso a derechos fundamentales y la inequitativa distribución de la tierra. A partir de su gobierno, la guerrilla legitimó su accionar pues, desde la más alta esfera del poder, se admitía la validez política de sus reivindicaciones que se justificaban por las carencias del sistema democrático existente.

Durante los siguientes tres años, el primer comisionado de paz, John Agudelo Ríos, in-

**TAMBIÉN EN EL
TEMA DE POLÍTICA
ECONÓMICA,
EL GOBIERNO
BETANCUR TUVO
QUE ENFRENTAR
UN ATERRIJAJE
FORZADO.
COINCIDIENDO
CON SU POSESIÓN
COMO PRESIDENTE
MÉXICO ANUNCIÓ
QUE ENTRABA
EN CESACIÓN
DE PAGOS DE SU
DEUDA EXTERNA
ESTALLANDO LA
CRISIS DE LA DEUDA
DE LATINOAMÉRICA
QUE FUE LUEGO
DENOMINADA
COMO ‘LA DÉCADA
PERDIDA’.**

tentó construir una agenda de paz en la cual participaron todos los grupos alzados en armas. Con las FARC se logró un cese al fuego -el primero de muchos que se producirían a lo largo de las siguientes décadas- y que luego concluyó en los acuerdos de La Uribe en 1984 y también se firmaron acuerdos que incluyeron al M-19, el ELN y el EPL.

Como ha sido tradicional en la eterna lucha de Colombia por la paz, la buena disposición del Gobierno Betancur no fue correspondida por quienes, desde el otro lado de la mesa, aprovechaban la menor presión de las Fuerzas Militares para incrementar su posicionamiento territorial y su accionar delictivo. El discurso de la paz no coincidía con la realidad de muchas regiones del país donde el secuestro y la extorsión crecía mientras el gobierno intentaba lograr un acuerdo. El descontento creció en la opinión y el malestar se hizo visible en los altos mandos militares.

A pesar del firme compromiso del jefe del Estado, el deterioro de la seguridad se convertía en un grave reto para el gobierno. La política de paz de Betancur concluyó el 6 de noviembre de 1985 cuando un comando del M-19 atacó el Palacio de Justicia lo que derivó en un asalto militar que produjo la muerte de 101 personas entre los cuales 11 magistrados de las Altas Cortes.

Este terrible golpe a la institucionalidad confirmó que la estrategia del Gobierno no era realista pues los vínculos entre las guerrillas y narcotráfico amenazaban la estabilidad institucional. Paralelamente crecía la importancia y accionar de grupos paramilitares que suplían en los territorios la ausencia de un Estado débil y sin capacidad de reacción frente al orden público. La tenaza se cerró y apretaba cada vez más a una administración que parecía desbordada por la violencia creciente.

Luego de este terrible golpe a su principal estrategia de Gobierno, una semana más tarde, el 13 de noviembre, se presentaba la tragedia de Armero.

Arremetida del narcotráfico

Paralelo al esfuerzo de paz, Colombia vivió el crecimiento acelerado de los carteles de la droga. En este período se consolida el cartel de Medellín como una organización criminal sin precedente en nuestra historia. Carlos Lehder, Gonzalo Rodríguez Gacha y Pablo Escobar coordinaron esfuerzos buscando doblegar al Estado. Su principal exigencia consistía en que el país no permitiera la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos.

Betancur no era partidario de la extradición cuyo tratado fue sido firmado por su antecesor Julio César Turbay en 1979 y había entrado en vigor en marzo de 1982, pocos meses antes de la toma de posesión del nuevo presidente.

A pesar de su escepticismo respecto a la figura de la extradición, en su gabinete había representantes del Nuevo Liberalismo, movimiento que enarbolaba la bandera contra el narcotráfico. Luis Carlos Galán y el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla denunciaron, con valor y decisión, los vínculos del narcotráfico con la política y su infiltración en las altas esferas de los organismos de seguridad. Lara Bonilla fue asesinado en 1984 lo que obligó a Betancur a activar las extradiciones en represalia por la muerte de su ministro y en esas condiciones Carlos Lehder fue enviado a Estados Unidos y condenado a una larga pena.

En represalia, la violencia del narcotráfico arreció en lo que sería el inicio de una larga guerra del Estado contra los carteles de la droga que ensangrentó al país durante años.

A PESAR DEL FIRME COMPROMISO DEL JEFE DEL ESTADO, EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD SE CONVERTÍA EN UN GRAVE RETO PARA EL GOBIERNO. LA POLÍTICA DE PAZ DE BETANCUR CONCLUYÓ EL 6 DE NOVIEMBRE DE 1985 CUANDO UN COMANDO DEL M-19 ATACÓ EL PALACIO DE JUSTICIA.



Edición No. 163,
noviembre de 1984.

El manejo económico

También en el tema de política económica, el Gobierno Betancur tuvo que enfrentar un aterrizaje forzado. Coincidiendo con su posesión como presidente, en agosto de 1982, México anunció que entraba en cesación de pagos de su deuda externa estallando la crisis de la deuda de Latinoamérica que fue luego denominada como 'La década perdida'. A los graves desafíos heredados del Gobierno Turbay en materia fiscal, se agregó entonces un complejo entorno externo.

Al igual que la inmensa mayoría de los dirigentes de su época, Betancur era un intervencionista partidario del fomento estatal de algunos sectores de actividad económica y ese enfoque proteccionista coincidía con los lineamientos que el presidente Carlos Lleras Restrepo había definido en su administración y cuya piedra angular era el decreto-ley 444 de 1967.

Para proteger las reservas internacionales, el Banco Central tenía el monopolio del manejo de divisas y se contaba con el mecanismo de la devaluación gradual cuyo objetivo era promover la diversificación de exportaciones. El Instituto de Comercio Exterior (Incomex) administraba las importaciones bajo un régimen de licencia previa y cuotas de importación.

En ese entonces se contaba con poderosos instrumentos de política entre ellos los fondos especiales administrados por el Banco de la República (Fondo Financiero Industrial, Fondo Financiero Agropecuario y Fondo de Promoción de Exportaciones). El Emisor era dirigido por una Junta Monetaria en la que participaban varios ministros del área económica y en la cual el gobierno ejercía un control importante más allá de las prioridades exclusivamente monetarias.



El crédito dirigido a la economía se hacía a tasas preferenciales y tenía un impacto creciente en materia de inflación que aumentaba hasta alcanzar, a finales de la década, niveles cercanos al 30 %.

La fase inicial del gobierno estuvo inspirada en una concepción keynesiana de la economía. Betancur había planteado en su campaña dos grandes propuestas: un sistema de financiamiento de vivienda sin cuota inicial y un modelo de educación a distancia que ampliara el acceso a todos los colombianos. Pero también era partidario de extender subsidios a sectores como el agropecuario y tenía tendencia a adoptar la regulación de ciertos precios.

Su primer Ministro de Hacienda, Edgar Gutiérrez Castro, promovió entonces una política que buscaba estimular la demanda interna que se había resentido en el Gobierno de Turbay Ayala por la apreciación de la moneda y la relativa ortodoxia monetaria.

La debilidad estructural de las finanzas públicas nacionales se agravó como producto de la estrategia expansionista del Gobierno y

» La tragedia que sacudió al municipio de Armero fue el otro hecho que afectó severamente al Gobierno Betancur. Parte significativa de los escasos recursos fiscales disponibles tuvo que ser destinada a enfrentar esta dolorosa circunstancia.

a ello se sumó el cierre casi total de financiamiento externo derivado de la crisis del crédito a Latinoamérica. El espacio de maniobra se fue estrechando rápidamente y llegó a ser crítico y la posibilidad de entrar en cesación de pagos no se descartaba. Incluso el país se vio forzado a renunciar a la organización del Mundial de Fútbol de 1986, evento que se había comprometido a adelantar.

Betancur tuvo que cambiar de enfoque y reemplazó al Ministro de Hacienda, Edgar Gutiérrez por una nueva cara, Roberto Junguito Bonnet, quien se desempeñaba como Ministro de Agricultura y aportaba el enfoque de una nueva generación de economistas formados en los Estados Unidos y reacios a muchas ideas keynesianas.

Al nuevo titular de Hacienda le correspondió promover una reforma tributaria para enfrentar el problema del déficit fiscal y, simultáneamente, proceder a una muy importante devaluación del peso que compensara el desequilibrio de las cuentas externas. El remedio era amargo pues implicaba archivar muchas de las ideas progresistas que el jefe del Estado quería proponer y asumir un esquema de austeridad. Pero el resultado fue positivo y le permitió a su último Ministro de Hacienda, Hugo Palacios Mejía, acceder nuevamente a financiamiento externo en lo que entonces se denominó como crédito “Jumbo”.

Tragedia de Armero

La tragedia que sacudió a este municipio tolimense fue el otro hecho que afectó severamente a su gobierno. Se estima que entre 23 y 25 mil habitantes fallecieron a causa de un alud producido por el deshielo que a su vez estuvo relacionado con la actividad del volcán Nevado del Ruiz. Mucho se ha discutido sobre la inope-

rancia de las señales de alerta que no fueron atendidas debidamente por los funcionarios públicos.

Lo cierto es que el país había enfrentado, con pocos días de diferencia, el incendio del Palacio de Justicia y la catástrofe que había borrado, en minutos, uno de los pueblos más ricos y representativos del país. El Gobierno parecía perseguido por una mala estrella sin fin, pues en 1983 había enfrentado el terremoto de Popayán, que destruyó una parte importante de la capital del Cauca.

Con buen criterio se dispuso la creación de Resurgir, una entidad encargada de canalizar todos los esfuerzos en la reconstrucción de la región. El constructor Pedro Gómez Barrero, creador de los primeros centros comerciales, fue encargado de dirigir este modelo de reconstrucción que luego se replicó cuando aconteció el devastador terremoto de Armenia.

Parte significativa de los escasos recursos fiscales disponibles tuvo que ser destinada a enfrentar esta dolorosa circunstancia. Lo cierto es que las tragedias marcaron el final de un cuatrienio lleno de sobresaltos y frustraciones.

Un análisis retrospectivo del período 1982-1986 registra más fracasos que realizaciones. A pesar de su promesa y empeño, Belisario Betancur heredó a su sucesor un país sumido en una mayor violencia, con las organizaciones guerrilleras fortalecidas, y la paz sigue siendo una tarea pendiente hasta el día de hoy.

El caso del Palacio de Justicia se convertiría en otro de los enigmas que la justicia nunca resolvería. Mientras los atacantes gozaron de impunidad, los militares pagan, hasta hoy, condenas severísimas y nunca se hizo plena claridad sobre lo que sucedió en la presidencia la noche en que se decidió y realizó el ataque del Palacio.

Tampoco se esclarecieron los vínculos y alianzas entre el M-19 y Pablo Escobar. Pocos

**UN ANÁLISIS
RETROSPECTIVO
DEL PERÍODO 1982-
1986 REGISTRA MÁS
FRACASOS QUE
REALIZACIONES.
A PESAR DE
SU PROMESA Y
EMPEÑO, BELISARIO
BETANCUR HEREDÓ
A SU SUCESOR
UN PAÍS SUMIDO
EN UNA MAYOR
VIOLENCIA, CON LAS
ORGANIZACIONES
GUERRILLERAS
FORTALECIDAS,
Y LA PAZ SIGUE
SIENDO UNA TAREA
PENDIENTE HASTA
EL DÍA DE HOY.**



Edición No. 159,
octubre de 1984.

meses después de que Betancur entregara el poder, Escobar asesinó al director del periódico El Espectador, Guillermo Cano, confirmando su intención de doblegar al Estado y así se dio inicio a la guerra contra el narcotráfico que alcanzaría su mayor intensidad en el período de su sucesor Virgilio Barco.

En el plano económico, la recuperación se obtuvo al costo de un ajuste ortodoxo que redujo los alcances de su política social.

La dignidad del expresidente

Resulta irónico que Belisario Betancur, pese a no ser recordado como un gran mandatario, haya sido, sin duda, el mejor expresidente de nuestra historia. Cumplió sin fallar su promesa de no participar en la política, concentrando su atención en los asuntos culturales, que eran su primera pasión y por ello aportaba a las actividades culturales siempre olvidadas y descuidadas en nuestra sociedad.

Hispanista de siempre, adoraba a España donde había sido embajador, recibiendo allí mucho reconocimiento por sus aportes a la paz, las letras y las artes.

No fue, como todos los demás mandatarios, un palo en la rueda de la política y la gobernabilidad de quienes lo sucedieron ni intentó manipular a los presidentes posteriores, ni impedir que cumplieren su mandato. No quiso maquinarse en las candidaturas no pidió cuotas de poder, no intrigó favores ni exigió honores. No tenía un caudal o movimiento político bajo su conducción ni lo quería y toda su ambición había quedado cumplida con la oportunidad de dirigir los destinos de la nación.

Este soñador romántico vivió y murió con sencillez y discreción, como corresponde a quien ha ejercido el mayor cargo de la República, con dignidad, como debe ser. **EC**

VIRGILIO BARCO VARGAS: UN GOBIERNO EN MEDIO DEL CONFLICTO

Destinó la inversión pública hacia las regiones más apartadas y pobres del país, junto con la descentralización política y administrativa del gasto público que servirían de apoyo al logro de la paz con los grupos alzados en armas que disputaban al Estado el control del poder.

EL GOBIERNO DE VIRGILIO BARCO jugó un papel de trascendental importancia en la historia reciente de Colombia. Barco dirigió el país de 1986 a 1990, centrándose en la defensa del estado de derecho contra los grupos armados ilegales y en la implementación de políticas sociales respaldadas por un panorama económico favorable que emergía de la recuperación de una grave crisis económica y financiera ocurrida en la administración anterior.

El liderazgo de Barco durante este período se caracterizó por su compromiso por defender el marco legal del Estado en nombre de los ciudadanos y aprovechar las mejores condiciones económicas para impulsar el desarrollo social del país.

El año 1985 se constituyó en un momento traumático para la historia de Colombia. El país venía de una crisis económica y financiera sin precedentes que casi precipitaba la cesación de pagos de los compromisos internacionales. Los niveles de pobreza bordeaban el 50 %, el M-19 se tomó e incendió el Palacio de Justicia, el volcán del Nevado del Ruiz sepultó a Armero donde perecieron más de veinte mil personas y, en un supuesto juicio político, las FARC asesinaron a más cien guerrilleros en Tacueyo. En 1986 tras el proceso fallido de paz con el M-19 y las FARC, Colombia estaba azotada por la violencia y el narcotráfico.



**MARÍA MERCEDES
CUÉLLAR¹**
EXMINISTRA
DE DESARROLLO
ECONÓMICO

Virgilio Barco fue elegido en ese año con la esperanza de que se resolvieran los graves problemas de orden público que afectaban a Colombia, profundizara la recuperación de la economía y erradicara la pobreza. Los retos y las expectativas no eran menores.

MANEJO DEL MODELO ECONÓMICO

Al posesionarse el 7 de agosto de 1986 el presidente Barco dejó claras sus prioridades poniendo de frente el bienestar de las personas. El gasto público sería orientado a áreas sociales como la producción de alimentos, nutrición, salud, vivienda, agua potable, infraestructura y educación primaria, sobre todo en las zonas rurales y marginadas por el conflicto. Para lograr ese propósito planteó un plan de choque para la generación de empleo, además de un esquema tributario atractivo para la inversión en medio de un manejo responsable de la economía. Todo esto sin dejar de lado la consecución de la paz y la terminación de conflictos, condición sin la cual era imposible llevar prosperidad, dignidad, y tranquilidad a los colombianos.

Durante ese período tuve el honor y el privilegio de ocupar la dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP) durante tres años y por espacio de un año el Ministerio de

¹ La autora es economista y Magister en derecho de la Universidad de los Andes. Fue viceministra de hacienda, directora del Departamento Nacional de Planeación, presidenta de Asobancaria y codirectora del Banco de la República.



Desarrollo. Ese ministerio agrupaba por entonces a varios que hoy actúan de forma independiente: industria y comercio interno y externo, vivienda y tecnología.

Desde el DNP, en asocio con los ministros de hacienda, inicialmente César Gaviria y después Luis Fernando Alarcón y con el gerente del Banco de la República, Francisco Ortega, estructuramos en lo fundamental el manejo de la política económica en busca de mayores tasas de crecimiento para facilitar el financiamiento de la política social y de paz. Estando en el ministerio de desarrollo obtuvimos del presidente Barco la autorización para cambiar el modelo económico hacia uno que permitieran que Colombia se volviera más productiva y atractiva para la inversión extranjera.

En diversos aspectos la Administración Barco le dio continuidad a políticas que venían del Gobierno de Belisario Betancur y dio inicio a otros procesos que en algunos casos tuvieron continuidad en el Gobierno de César Gaviria.

» Barco supo interpretar el deseo y la necesidad de los territorios de tener mayor autonomía política, fiscal y administrativa lo cual se tradujo en la elección popular de alcaldes.

Como ocurre en todos los gobiernos quedaron cosas pendientes por lograr. Pero Barco tuvo la habilidad técnica para dirigir al grupo de personas que lo ayudarían a materializar su visión para el país, y la habilidad política para lograr la paz con el M-19, el Quintín Lame y el EPL, grupos guerrilleros que no solo se desmovilizaron, sino que recuperaron los derechos civiles para la participación electoral bajo reglas democráticas.

Asimismo, supo interpretar el deseo y la necesidad de los territorios de tener mayor autonomía política, fiscal y administrativa lo cual se tradujo en la elección popular de alcaldes y la transferencia de cuantiosos recursos y funciones a los entes territoriales.

La economía en 1990, último año del Gobierno Barco, estaba bastante sólida. El crecimiento promedio del PIB se había duplicado (pasó de 2,25 % a 4,67 %); había disminuido el desempleo (de 8,74 % a 6,79 %), el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó

de estar en más de 4 puntos del PIB a cero, y el fiscal de 2 % del PIB había caído a menos de 1 %. Por su parte el endeudamiento público terminó el periodo de gobierno en 14,3 % del PIB. El único indicador que creció y se mantuvo alto (por encima de 20 %) y muy por encima del que hoy tenemos fue la inflación.

Estos resultados se dieron en gran parte gracias a la coherencia macroeconómica y la responsabilidad en la distribución del presupuesto, característica constante del Gobierno Barco, distante del populismo y de la búsqueda de triunfos de corto plazo con efectos negativos en el largo plazo. Asimismo, se contó con claridad para concentrar la atención del Estado en la provisión de bienes públicos, dejando en manos privadas aquellas actividades empresariales posibles de desarrollar sin su intervención de manera exitosa.

LUCHA CONTRA LA POBREZA

Al contrario de lo que muchos dirigentes políticos se atribuyen, Virgilio Barco fue el primer presidente de Colombia en fijar como objetivo central de su gobierno la lucha contra la pobreza. Entre las distintas iniciativas sociales priorizó tres ejes fundamentales: la atención a la primera infancia, el acceso al agua potable y al saneamiento básico, y la canalización de los recursos públicos a las zonas más pobres y afectadas por el conflicto.

La atención a la primera infancia, en su concepto, consistía en la protección de la dignidad humana que era anterior a cualquier medida de equidad. Era la lucha contra el origen mismo de la pobreza. Poco o nada se podía lograr en materia de educación cuando la calidad del cuidado de los niños era una catástrofe.

Esta lucha estaba soportada en la búsqueda de igualdad de oportunidades para toda la

ENTRE LAS DISTINTAS INICIATIVAS SOCIALES PRIORIZÓ TRES EJES FUNDAMENTALES: LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, EL ACCESO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO BÁSICO, Y LA CANALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS A LAS ZONAS MÁS POBRES Y AFECTADAS POR EL CONFLICTO.

población, basada en el cuidado y la nutrición infantil a fin de evitar que los niños llegaran a la edad escolar desnutridos, poniéndolos en desventaja de cara al futuro. La posibilidad de la movilidad social nacía con el cuidado en la primera infancia, más adelante era demasiado tarde.

Por su parte, el acceso al agua potable y el saneamiento básico debía garantizar la condición de ser humano a toda la población. Sin agua potable no es posible la prestación adecuada del servicio de salud. Finalmente, a través de la continuación del Plan Nacional de Rehabilitación, se destinó la inversión pública hacia las regiones más apartadas y pobres del país, junto con la descentralización política y administrativa del gasto público que servirían de apoyo al logro de la paz con los grupos alzados en armas que disputaban al Estado el control de poder.

Protección de la primera infancia

En lo referido a la protección a la primera infancia hay un proyecto exitoso que merece ser destacado, que es el de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este proyecto se estructuró por instrucción directa del presidente quien estaba comprometido con el tema.

El ICBF había sido creado durante la Administración de Carlos Lleras Restrepo en la segunda mitad de la década de los sesenta. Durante el Gobierno de López Michelsen se le dio un gran impulso, sin mucho éxito en términos de cobertura, por el enorme costo de la forma como operaba el programa de atención a la primera infancia. Este estaba estructurado con base en la propiedad de los centros de atención y de la vinculación laboral de sus trabajadores al instituto. O sea que aumentar la cobertura a todo el territorio nacional era una utopía.

En consecuencia, con Jaime Benitez, director del instituto, diseñamos un esquema novedoso que promovía que una de las madres del barrio se hiciera cargo de 10 niños cada 10 días facilitando que las otras nueve fueran a trabajar y le pagaran el día entre todas a la que se había quedado cuidando a los niños. A cambio, el gobierno proveía alimentación y materiales educativos para los niños y recursos para adaptar su sitio de reunión en el lugar de residencia de las madres comunitarias.

Este proyecto fue muy exitoso desde sus inicios y evolucionó de manera satisfactoria. Gracias a este esfuerzo, pocos años después se logró la cobertura total de los niños, y además cumplió con el doble propósito de facilitar el trabajo femenino. En la actualidad existen más cien mil madres comunitarias, a las que progresivamente las ha ido remunerando el gobierno y haciéndolas beneficiarias de todas las prestaciones sociales.

Acceso al agua y saneamiento básico

Para ese entonces la cobertura era tremendamente baja, pues a nivel nacional el acceso al agua potable era del 56 % y en saneamiento básico del 40 %. Esto para no hablar de su calidad ni de como estaba distribuido territorialmente el servicio. Por ejemplo, en el Chocó estos indicadores no llegaban al 20 %. Con esa cobertura y sin cambiar las estructuras institucionales del sector era realmente poco lo que se podía hacer para mejorar la calidad de vida y la atención en salud de la población colombiana, y en especial de la población infantil.

Adicionalmente, había que tener en cuenta que para aumentar la cobertura del servicio de agua potable era imprescindible disponer de agua y de ahí la importancia de la protección de las cuencas. La trascendencia que se

**AL TIEMPO QUE SE
LOGRABAN GRANDES
AVANCES EN EL
FRENTES SOCIAL Y
DE RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS,
SE TRABAJABA
POR RESTABLECER
EL EQUILIBRIO
MACROECONÓMICO
PUES SE TENÍA
CLARO QUE SIN ELLO
NO ERA POSIBLE EL
CRECIMIENTO...**

le asignó a este proyecto pasó por su reestructuración institucional en distintos aspectos. Algunos se lograron durante ese periodo de gobierno y otros se dejaron estructurados para el siguiente periodo.

Institucionalmente el servicio de agua potable y saneamiento básico lo prestaba el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), adscrito al Ministerio de Salud, en asocio con 40 empresas públicas - las Empos y las Acuas- que eran del orden departamental y municipal. Como todas esas empresas tenían estructuras de propiedad diferentes y estaban financieramente quebradas, se requirió actuar en diversos campos. En primer lugar, se ordenó la liquidación del Insfopal y el traslado de la propiedad que tenía la nación en las Empos y Acuas a los entes territoriales.

En segundo lugar, se desvinculó del Ministerio de Salud y se pasó al de obras públicas con la esperanza de que desde ese ministerio se mirara al sector en términos de requerimientos de infraestructura y de su cubrimiento, situación que no ocurría bajo la administración del minsalud donde el sector era considerado un fortín de la clase política.

Todas esas empresas estaban en situación financiera lamentable con una enorme deuda pensional. Por lo tanto, para que los traslados funcionaran fue preciso sanearlas, haciéndose cargo la nación de sus pasivos, en particular los pensionales. Una vez saneadas se buscó la forma de promover la inversión en el sector y para ese efecto se tramitó en el congreso la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) entidad encargada de otorgar crédito a los entes territoriales para inversión en infraestructura con cargo a empréstitos externos.

Por otra parte, la protección ambiental era institucionalmente desorganizada y dispersa entre distintas entidades del Estado. Esto lle-



Edición No. 219,
octubre de 1986.



vó al desarrollo de un proyecto de ley que las agrupaba en una sola agencia con mayores facultades. Esta agrupación buscaba principalmente unir en una sola agencia al Instituto Nacional de las Recursos Naturales y Renovables del Ambiente (Inderena) y adscribirle las corporaciones autónomas regionales (CARS). El Inderena estaba adscrito al Ministerio de Agricultura y las CARS, que eran dieciocho, al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Este proyecto de ley desafortunadamente no alcanzó a hacer tránsito en el Congreso por varias razones, entre ellas por mi retiro del departamento de planeación. Pero quizá más complejo fue que el proyecto de ley que presentamos, con ánimo de tener austeridad en el gasto, propuso cambiar las fronteras territoriales de las CARS, que en buena parte eran departamentales, para darle prioridad a su cobertura territorial con base en las cuencas de agua. Ese cambio casi desata una batalla campal entre departamentos y municipios por el control de territorios y hasta ahí llegó el proyecto de ley.

» Barco tuvo la habilidad política para lograr la paz con el M-19, el Quintín Lame y el EPL, grupos guerrilleros que no solo se desmovilizaron, sino que recuperaron los derechos civiles para la participación electoral bajo reglas democráticas.

Pero lo interesante es que el trabajo no se perdió. Tres años después llegó al congreso Luis Guillermo Sorzano y le sugerí que buscara el proyecto de ley en el DNP y viera cómo arreglaba el conflicto territorial y lo volvieran a presentar. Sorzano tomó una decisión salomónica: crear una corporación por cada departamento. Además, elevó la agencia incluida en el proyecto de ley a la categoría de Ministerio del Medio Ambiente.

Plan de Rehabilitación

De la mano del desarrollo de las prioridades en materia social se continuó con la implementación del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Con frecuencia pensé que el plan de desarrollo se ha debido llamar Plan de Rehabilitación en razón de que un componente esencial del mismo tuvo como trasfondo las negociaciones de paz con los grupos alzados en armas. En dicho plan trabajamos de manera conjunta con Carlos Ossa Escobar y Rafael Pardo Rueda, integrantes de la consejería presidencial encargada de las negociaciones.

Bajo ese marco se reorientó la inversión pública hacia las regiones más pobres y apartadas del país donde el Estado había dejado de tener presencia para ser reemplazado por los grupos subversivos. Las inversiones se focalizaron en vías de comunicación y carreteras terciarias, puestos de salud, telefonía rural, agua potable y saneamiento básico. Esa asignación del gasto en el nivel territorial se vio reforzada por la descentralización administrativa y política del país.

Descentralización

Colombia, durante el siglo XIX, enfrentó toda suerte de conflictos en torno a la centralización y descentralización administrativa y política del país, habiendo ganado la partida la centralización en la constitución de 1986. Pa-

saron casi cien años antes de que se volviera a abrir el debate sobre el tema.

A esa centralización administrativa y política se le atribuía el abandono en que estaba más de la mitad del territorio nacional, la migración poblacional hacia el centro del país y el surgimiento de grupos armados al margen de la ley que tomaban el control sobre enormes territorios.

En consecuencia, la descentralización y el mayor traslado de recursos a los entes territoriales eran considerados indispensables para retener población calificada en áreas apartadas y que estas tuviera mayor injerencia en la asignación del gasto. Fue así como con ese trasfondo en el Gobierno de Belisario Betancur se aprobó el acto legislativo 1 de 1986 que introdujo la elección popular de alcaldes y delegó en la ley su reglamentación. En segundo lugar, la ley 12 del mismo año ordenó un enorme traslado de recursos del orden nacional al orden territorial y fijó como plazo enero de 1977 para que el Gobierno, vía decreto legislativo, transfiriera funciones a los entes territoriales para evitar el desborde de las finanzas públicas.

De esta manera en el Gobierno Betancur se planteó la política, pero su ejecución quedó a cargo de la administración siguiente y en esa línea el Gobierno del presidente Barco tramitó la ley que ordenó la elección popular de alcaldes a partir de 1988, siendo Andrés Pastrana el primer alcalde de Bogotá elegido popularmente.

De otra parte, se expidió el Decreto Ley 77 de 1987 que transfirió una enorme cantidad de funciones del orden nacional al orden territorial. Entre estas se destacan las construcciones escolares, la atención básica en salud, el mantenimiento de las vías nacionales al interior del área urbana de los municipios, los bomberos,

LAS INVERSIONES SE FOCALIZARON EN VÍAS DE COMUNICACIÓN Y CARRETERAS TERCIARIAS, PUESTOS DE SALUD, TELEFONÍA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.



Edición No. 204, abril de 1988.

la prestación de servicio de agua potable, del saneamiento básico y el cofinanciamiento de camino vecinales.

EQUILIBRIO MACROECONÓMICO

Al tiempo que se lograban grandes avances en el frente social y de resolución de conflictos, se trabajaba por restablecer el equilibrio macroeconómico pues se tenía claro que sin ello no era posible el crecimiento, puesto que la inestabilidad de la economía desestimula la inversión y, por ende, la generación de empleo, siendo esta la peor política social imaginable.

En este frente, durante el Gobierno de Barco se avanzó de manera significativa en múltiples aspectos que quizás han sido de menor reconocimiento público, pese a su enorme trascendencia. El primero consistió en el manejo de la crisis de la deuda y, el segundo en el proyecto de modernización de la economía para hacer tránsito de una economía cerrada a otra que pudiera crecer con base en los mercados externos.

Para iniciar ese proceso de apertura económica se requería generar condiciones adecuadas en el orden macroeconómico que la hicieran viable en un ambiente competitivo y ello habría sido imposible en presencia de déficit fiscal y de cuenta corriente elevados. En el fondo, la parte fácil de la introducción de esa política era la comercial.

Recuperación del crédito externo

Al inicio de la Administración Barco el país tenía cerrados los mercados externos de deuda. Este problema venía del Gobierno de Belisario Betancur, periodo en el que estalló una crisis financiera de enormes proporciones. Esta crisis tuvo sus orígenes, en parte, en la cesación de

pagos de la deuda mejicana, que arrastró a varios países del continente, pero también derivó de la tenencia de un sector financiero frágil que frente al deterioro de sus indicadores, recurrió a las más diversas irregularidades lo que obligó a la oficialización de varias entidades financieras y condujo al cierre del crédito externo y a la práctica cesación de pagos del país.

Una parte importante del problema de la deuda se logró arreglar antes del inicio del Gobierno Barco, pero en lo fundamental se requirieron más de tres años adicionales para normalizar el acceso al crédito externo tanto de la banca comercial como de la multilateral. Para ello fue esencial la adopción de diversas políticas, entre ellas, una reforma tributaria de gran envergadura, la austeridad en el gasto público y la reestructuración del pago de deuda de múltiples entidades públicas, en especial las del sector eléctrico y del Metro de Medellín. Colombia, a diferencia de muchos países, nunca dejó de pagar su deuda.

Modernización de la economía

El otro frente de enorme importancia sobre el cual se actuó fue la búsqueda de tasas más aceleradas de crecimiento de la actividad económica con base en el acceso a los mercados externos y la promoción de inversión extranjera en Colombia.

Después de la crisis del 82 la recuperación de la tasa de crecimiento de la economía fue lenta. Tan solo hacia 1992 el país recuperó el PIB per cápita que tenía antes de la crisis. Frente a esa dificultad, el diagnóstico era que Colombia cada día iba a requerir de mayores inversiones para lograr las mismas tasas de crecimiento. De ahí que se consideró que si ese crecimiento se apoyaba en el acceso a los mercados externos el país lograría despegar como ocurrió en otras naciones que le apostaron a

EN COLOMBIA LO QUE SE NECESITA HACIA ADELANTE ES LIDERAZGO PARA CUIDAR LO QUE SE HA LOGRADO CON GRAN ESFUERZO, Y TRABAJAR PARA GENERAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO REQUERIDO PARA PROFUNDIZAR AQUELLOS ASPECTOS QUE AÚN ESTÁN PENDIENTES PARA LLEVAR EL BIENESTAR Y LA TRANQUILIDAD A TODA LA POBLACIÓN.

políticas de esa naturaleza en los años 70, en especial las asiáticas como Singapur, Corea del Sur, y Taiwán. En América Latina fue Chile.

Los resultados fueron sorprendentes al llevar a que los ingresos per cápita en el caso de los asiáticos pasaran de estar entre los más bajos del mundo a los más elevados en el lapso de 20 años. El caso chileno es sorprendente porque pasó de tener un PIB per capita similar al de Colombia, a tenerlo dos y media veces más alto. En términos de poder adquisitivo esta diferencia es menor, aunque significativa al estar el PIB de Chile 50 % por encima del de Colombia.

Pero como nada es gratis, la introducción de medidas que posibiliten esos resultados es muy compleja. Para ello no solo se requiere una economía bien manejada y sin desequilibrios macroeconómicos, sino un enorme capital político. Esto en razón a que la nueva regulación implica retirar la protección a empresas que solo pueden competir al amparo de aranceles elevados o de la prohibición de las importaciones. Esa era la base de la estructura del sector empresarial en Colombia, producto de las ideas Cepalinas de crecer con base en el mercado doméstico de los años setenta.

En el pasado ya se había pretendido abrir la economía en dos ocasiones. La primera vez fue a mediados del siglo XIX, siendo Ministro de Hacienda Florentino González en el Gobierno de Tomás Cipriano Mosquera, que procedió a abrir el comercio y a reducir aranceles, disminuyendo la protección de la producción doméstica. Esa decisión propició una gran huelga de artesanos promovida por Ambrosio López y un atentado en contra la vida de Florentino González que lo obligó a salir del país.

La segunda ocasión fue durante el Gobierno de Alfonso López Michelsen. Su Ministro de Hacienda Rodrigo Botero empezó a estructurar desde su posesión un proyecto para abrir la

economía, pero el rechazo de la Andi y de los industriales y agricultores fue de tales proporciones que la iniciativa no prosperó y el ministro salió del cargo.

Con esos antecedentes había que obrar con mucha cautela para evitar que la política abortara antes de que entrara en vigencia. En ese marco se decidió actuar en diversos campos, incluyendo asignarle enorme importancia a la comunicación con el sector empresarial para acordar la forma de implementar la política, de suerte que tuvieran tiempo para su adaptación.

Los campos sobre los que se decidió actuar buscaban que el nuevo modelo de desarrollo estuviera soportado por la reducción de costos asociados al comercio exterior en busca de mayor eficiencia productiva, al tiempo que se facilitaría la entrada de inversión extranjera a Colombia para apoyar la inversión y la competencia. La reducción de costos se buscó esencialmente en el ámbito del transporte, el crédito y el mercado laboral. En esos segmentos del mercado eran claras las ineficiencias existentes y las dificultades que enfrentaría el comercio internacional de no buscarse salidas a ellas.

En el frente comercial se enfrentó un debate de gran trascendencia acerca de si la reducción de aranceles se hacía de un solo golpe o de forma gradual dado lo que ello implicaba en términos de forzar al aparato productivo a competir súbitamente con bienes provenientes del exterior o se les daba oportunidad de adaptarse a las nuevas reglas de juego. La decisión consistió en que la reducción de aranceles se haría de manera gradual, inicialmente reduciendo a siete el número de niveles arancelarios, en simultáneo con la promoción de unas subastas en el caso de los más sensibles para establecer su trayectoria futura y con la aceleración de la devaluación para compensar de alguna manera la reducción arancelaria.

**LOS CAMPOS
SOBRE LOS QUE SE
DECIDIÓ ACTUAR
BUSCABAN QUE EL
NUEVO MODELO
DE DESARROLLO
ESTUVIERA
SOPORTADO POR
LA REDUCCIÓN
DE COSTOS
ASOCIADOS AL
COMERCIO EXTERIOR
EN BÚSCA DE
MAYOR EFICIENCIA
PRODUCTIVA,
AL TIEMPO QUE
SE FACILITARÍA
LA ENTRADA
DE INVERSIÓN
EXTRANJERA A
COLOMBIA.**



Edición No. 221,
septiembre de 1989.

Al mismo tiempo, se desmontaron muchas barreras al comercio como la lista de bienes de prohibida importación y las licencias previas. También se cerró una oficina de registro de producción nacional encargada de prohibir la importación de bienes y de maquinaria para su producción amparados por el sello de producción nacional. De igual manera se expidió un decreto con la regulación antidumping para proteger la producción nacional de comportamientos de competencia desleal.

En concordancia, se eliminaron los controles de precios a la producción doméstica para un sin número de productos dentro de los que recuerdo el CKD de los automóviles, la cerveza, las gaseosas, los medicamentos y las llantas, que eran productos con enormes problemas por un sin número de subsidios cruzados vigentes en el sistema. Por ejemplo, las llantas de los automóviles subsidiaban las del transporte público y de carga. En el frente internacional se logró que aceptaran la adhesión de Colombia al Código de Subsidios y Subvenciones del GATT, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC).

También con enorme esfuerzo los EEUU aceptaron abrir la iniciación de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con ese país pues en esa época solo Chile, de América Latina, estaba en esa posición.

En materia de transporte se obró en varios frentes. Primero se obtuvo del congreso la autorización para liquidar los Ferrocarriles Nacionales. Esta empresa que tenía el monopolio del transporte férreo estaba quebrada e inactiva desde hacía varios años y tenía más pensionados que trabajadores activos. En su lugar se autorizó la inversión privada en el sector por la vía de la creación de empresas prestadoras del servicio.

El proyecto de ley que aprobó el congreso sirvió de modelo para dejar estructurado el correspondiente proyecto para la liquidación de Colpuertos, que también era un monopolio estatal en el manejo de los puertos y estaba en manos del sindicato que propiciaba huelgas indefinidas demorando considerablemente los tiempos en los puertos, con los enormes costos que esto implicaba para el comercio exterior. Al mismo tiempo se eliminó la reserva de carga que tenía la Flota Mercante Grancolombiana cuyo propietario era el Fondo Nacional del Café pues ese monopolio en el manejo de los fletes marítimos encarecía sensiblemente el costo del transporte de carga.

En materia financiera se buscó reducir los costos crediticios promoviendo mayor competencia en el sector y eliminando inversiones forzosas al interior del sistema financiero que encarecían los costos del crédito. Este fue el caso, por ejemplo, del sector de los seguros para financiar la vivienda de interés social.

Así mismo, se denunció la decisión 24 del Grupo Andino para recuperar la capacidad del país de regular en materia de inversión extranjera la cual había sido delegada al Grupo Andino. Una vez recuperada esa facultad se procedió a derogar la Ley 55 de 1974 que había prohibido la inversión extranjera en la banca colombiana y de esa forma el país abrió la posibilidad de que capitales extrajeros entraran al país al sector productivo y financiero.

En materia laboral el gobierno delegó al economista Rudolf Hommes para que ayudara a realizar una propuesta de reforma orientada a flexibilizar el mercado y a introducir mayor certeza de los costos laborales, que eran indeterminados. Con el cambio de gobierno Hommes llegó al ministerio de hacienda y procedió a sacar adelante dicha reforma que se sancionó como la Ley 50 de 1990.

SE PROCEDIÓ A DEROGAR LA LEY 55 DE 1974 QUE HABÍA PROHIBIDO LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA BANCA COLOMBIANA Y DE ESA FORMA EL PAÍS ABRIÓ LA POSIBILIDAD DE QUE CAPITALES EXTRAJEROS ENTRARAN AL PAÍS AL SECTOR PRODUCTIVO Y FINANCIERO.



Edición No. 205,
mayo de 1988.

Esta ley introdujo medidas de enorme trascendencia en términos de flexibilidad laboral al cambiar la forma de liquidar las cesantías. Esta se eliminó para trabajadores con más de diez salarios mínimos legales. En el caso de aquellos con menos de diez salarios mínimos legales se ordenó su transferencia anual a unas entidades especializadas, de suerte que se eliminó la retroactividad de la cesantía. Esta consistía en que cada año se recalculaba el valor de la cesantía con base en el salario final, independientemente de que esos recursos se hubieran o no retirado, lo que llevaba a que después de 10 años y hacia adelante había la posibilidad de más que duplicar el costo laboral de cada trabajador, volviéndolo totalmente incierto y muchas veces impagable.

También se eliminó la pensión sanción que consistía en la obligación del empleador de pagar una pensión al trabajador con antigüedad mayor a 10 años si este era despedido sin justa causa. Asimismo se redujo el costo de la indemnización por despido sin justa causa.

No podemos dejar pasar por alto y hablar de los resultados y continuidad de algunas de estas reformas, en particular las relacionadas con el comercio exterior.

Con la llegada de César Gaviria a la presidencia de la República sucedieron dos fenómenos. Uno, que a raíz de que algunos empresarios pospusieron las importaciones a la espera de la reducción programada del arancel se redujo la inversión y se acumularon las reservas internacionales. Otro, que la aceleración de la devaluación, más que traducirse en mayor protección, empezó a presionar la inflación complicando el manejo macroeconómico. En consecuencia, contrario a lo que se había propuesto inicialmente, el Gobierno Gaviria redujo de un solo golpe los aranceles.

El resultado fue fatal. Los grupos más afectados con esa política se movieron rápidamente y dentro del mismo Gobierno Gaviria bloquearon el comercio con medidas de diversa índole, en general no arancelarias, como por ejemplo las restricciones fitosanitarias. Un trabajo reciente de Jorge García que calcula la protección de la producción nacional, encuentra que el nivel más bajo fue el de 1990, último año del Gobierno Barco. Vale decir que lamentablemente la reducción arancelaria acelerada indujo la búsqueda de otro tipo de protecciones al comercio, cerrando aún más la economía de lo que estaba antes de introducirse el cambio.

Lo que es sorprendente es que por casi 30 años el país resolvió que esa política si se había puesto en vigencia, y por motivos que a veces la razón no comprende, nadie quiso aceptar que la vigencia de la política había sido flor de un día, y aun hoy se aboga por desmontarla, cuando si esta se hubiera implementado, junto con un sano manejo macroeconómico, probablemente estaríamos más cerca de la riqueza de países como Chile o de los mismos asiáticos.

Otra paradoja de lo que ocurrió en ese sentido con algunas de las políticas adoptadas en el Gobierno Barco, que se abandonaron en el Gobierno Gaviria, fue la apertura de negociaciones del TLC con Estados Unidos. Volví a saber del tema en el gobierno de Álvaro Uribe que retomó esas negociaciones y solo logró la firma entre los gobiernos en el 2006 pero la ratificación se demoró seis años hasta el Gobierno del presidente Santos en 2012.

En términos generales, la Administración Barco operó en medio de una guerra frontal contra el narcotráfico y en la búsqueda de la paz con grupos armados al margen de la ley que le disputaban el manejo del poder al Estado. La lucha contra el narcotráfico deri-

LA ADMINISTRACIÓN BARCO OPERÓ EN MEDIO DE UNA GUERRA FRONTAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EN LA BÚSQUEDA DE LA PAZ CON GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY QUE LE DISPUTABAN EL MANEJO DEL PODER AL ESTADO.



Edición No. 223,
febrero de 1990.

vó en enormes problemas de orden público, incluyendo atentados de diversa naturaleza, entre los que se destaca el asesinato de cuatro candidatos a la presidencia de Colombia, entre ellos Luis Carlos Galán quien era el más opcionado para remplazar a Barco. Producto de ese ambiente caldeado de orden público se abrió el espacio para la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que en el Gobierno de Gaviria culminó con la adopción de la Constitución del 91.

En el trasfondo de esa situación estuvo el manejo adecuado de la política económica, que contribuyó a superar la crisis financiera y cambiaria originada en el gobierno anterior, al tiempo que viabilizó el crecimiento de la producción, la generación de empleo, la re canalización de la inversión hacia áreas más apartadas del país y la erradicación de elementos propiciadores de la pobreza.

Gracias a muchos de los ajustes legislativos e institucionales que se diseñaron e implementaron en ese entonces, y a los cuales se les dio continuidad en los gobiernos subsiguientes, Colombia treinta años después cuenta con coberturas elevadas en el acceso al servicio de salud y educación, y a otros básicos como telefonía, electricidad y agua potable. Colombia logró crecer y convertirse en un destino atractivo para la inversión extranjera.

Esos resultados se dieron por el gran talento de Barco, por su enorme sentido de lo político y de cómo usar ese capital, así como por su capacidad de delegar y confiar en sus colaboradores. En Colombia lo que se necesita hacia adelante es liderazgo para cuidar lo que se ha logrado con gran esfuerzo, y trabajar para generar la productividad y el crecimiento requerido para profundizar aquellos aspectos que aún están pendientes para llevar el bienestar y la tranquilidad a toda la población. **EC**

POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN SAMPER

El intento de combinar una economía más liberalizada con una política social muy activa no es una tarea fácil. Las dificultades fiscales observadas durante la Administración Samper obedecieron, en gran medida, a las presiones generadas por esta dualidad de la estrategia de desarrollo.

LA CONTROVERSIÁ POLÍTICA ha obstaculizado el análisis objetivo de las políticas económicas de la Administración Samper (1994-1998). Aunque está escrito por un miembro del equipo económico del gobierno, este ensayo intenta ofrecer una visión equilibrada. Cualquier balance objetivo debe tener en cuenta, fuera del análisis de las medidas adoptadas por la propia administración, las herencias de gobiernos anteriores, las responsabilidades del Banco de la República como autoridad independiente y las limitaciones que tanto el Banco como el Gobierno enfrentaron.

Visto desde esta perspectiva, el Gobierno tuvo tanto elementos de continuidad como de discontinuidad con respecto a la Administración Gaviria. Mantuvo la apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera adoptada a comienzos de los años 1990 y la política de permitir inversiones del sector privado en áreas que habían sido tradicionalmente reservadas para el Estado. Mantuvo también la reforma de la seguridad social que adoptó la Ley 100 de 1993, la prestación descentralizada de servicios sociales dispuesta por la Constitución de 1991 y la tendencia ascendente del gasto social que acompañó ambos procesos.



JOSÉ ANTONIO
OCAMPO*
EXMINISTRO
DE HACIENDA

Por otra parte, algunos programas fueron reformados y, lo que es más importante, se dio una nueva orientación general de la política pública, en la que se hizo énfasis en la política social y el desarrollo de la infraestructura.

Las políticas monetaria y cambiaria adoptadas por el Banco de la República incidieron ciertamente en la evolución de la economía. Por estos motivos, la proposición 'durante' que se utiliza en el título del presente ensayo, resulta más adecuada que la alternativa 'de', al referirse a las políticas y los resultados macroeconómicos.

Las medidas adoptadas por el Gobierno y el banco central también se vieron afectadas por choques externos, especialmente aquellos que experimentaron los países vecinos y el mercado internacional del café y, hacia fines de la administración, por las perturbaciones en el mercado internacional de capital como resultado de la crisis asiática que se desencadenó a mediados de 1997, y el deterioro simultáneo de los mercados de productos básicos. La crisis mexicana de fines de 1994 no se analiza porque no tuvo un efecto económico importante sobre nuestra economía.

* Este ensayo es una versión breve de uno publicado en la revista Coyuntura Económica en diciembre de 1998. Agradezco a Camilo Tovar por la colaboración en su elaboración y a Gonzalo Hernández por su propuesta de revisión del ensayo original. Para evitar analizar los eventos macroeconómicos acontecidos durante la Administración Pastrana, en especial los efectos de los nuevos choques externos y las medidas adicionales de ajuste fiscal, así como las reestimaciones posteriores de las cuentas del sector público, a lo largo del trabajo se utilizan en forma exclusiva los datos colombianos disponibles en julio de 1998.



Una conclusión central del ensayo es que el intento de combinar una economía más liberalizada con una política social muy activa no es una tarea fácil. Las dificultades fiscales observadas durante la administración Samper obedecieron, en gran medida, a las presiones generadas por esta dualidad de la estrategia de desarrollo. De hecho, estas presiones se remontan a los comienzos de la década de 1990, cuando se puso en marcha la apertura económica y, en forma simultánea, la Constitución de 1991 incrementó considerablemente las responsabilidades del Estado en el ámbito social¹.

Se lograron grandes progresos en dos áreas cruciales del Plan Nacional de Desarrollo 'El Salto Social': el desarrollo social y la infraestructura². En el primer caso, se consolidó el aumento más importante del gasto social de cualquier país de América Latina. Ello se reflejó en aumentos importantes de la cobertura de

» Durante el Gobierno Samper se lograron grandes progresos en dos áreas cruciales del Plan Nacional de Desarrollo 'El Salto Social': el desarrollo social y la infraestructura.

los servicios sociales. Dentro de estos avances, se debe contar también la creación de la Red de Solidaridad, que logró llevar los servicios sociales a los sectores más pobres de la población, y las innovaciones institucionales que se habían logrado con el Plan Nacional de Rehabilitación durante administraciones anteriores.

En el caso de la infraestructura, la ejecución del plan incluyó un importante programa de privatizaciones y de participación del sector privado en las nuevas inversiones. Gracias a los éxitos con la incorporación del sector privado a actividades previamente reservadas al Estado, las tasas de inversión fueron altas para los patrones históricos del país y, pese al agitado ambiente político, la inversión extranjera directa alcanzó máximos históricos.

La continuidad de las políticas tendientes a insertar la economía en las corrientes de la globalización se debe también anotar como un

¹ Véase en Ocampo (1992) un análisis de los problemas que planteó esta dualidad de estrategias.

² El texto del Plan se encuentra en Departamento Nacional de Planeación (1995).

hecho positivo; no obstante, pudo haber tenido costos en términos de los balances externos y la generación de empleo, como se verá más adelante.

Por el lado negativo, se destacan cuatro elementos. El primero fue el deterioro del empleo, que de hecho se había iniciado antes de comenzar el gobierno. El segundo la sobrestimación de los ingresos tributarios en las proyecciones fiscales elaboradas a comienzos del gobierno, ya que indujo a un aumento inicial de la inversión del sector público que no se pudo mantener y retrasó los esfuerzos tendientes a ajustar las finanzas públicas. En tercer lugar, entre las responsabilidades del Banco de la República, la competitividad del tipo de cambio no se logró, con lo cual se tornaron más complejos los ajustes macroeconómicos frente a las conmociones externas que se enfrentaron a partir de la crisis asiática. Por su parte, la disposición de la Junta Directiva del Banco de establecer en 1997 regulaciones a los flujos externos de capital se debe considerar un factor positivo, por sus efectos sobre el endeudamiento externo y la tasa de cambio. Y cuarto, pese a los importantes progresos registrados en materia de política tecnológica y promoción de las exportaciones y al intento de colocar la competitividad en un lugar prioritario de las acciones públicas y privadas, solo se alcanzaron resultados modestos en la revitalización de las políticas sectoriales.

Cabe destacar que pese a la lectura negativa por parte de muchos observadores nacionales, la economía colombiana continuó creciendo a tasas que, aunque algo inferiores a las registradas desde mediados de los años 1980, superaron el promedio de América Latina. Así mismo, es preciso recalcar que ni la

EN EL CASO DE LA INFRAESTRUCTURA, LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO INCLUYÓ UN IMPORTANTE PROGRAMA DE PRIVATIZACIONES Y DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LAS NUEVAS INVERSIONES.



Edición No. 288, febrero de 2002.

Administración ni el Banco de la República evadieron la necesidad de adoptar importantes paquetes de ajuste macroeconómico, tanto para enfriar la economía tras el crecimiento explosivo de la demanda agregada interna en 1992-1994, como, en el caso del Gobierno, para enfrentar el deterioro de las cuentas fiscales en años posteriores. Estos resultados fueron sobresalientes si se los sitúa en el contexto de la crisis política por la que atravesó el país durante este período. De hecho, la firmeza de la democracia y la resistencia de la economía tras un período histórico de gran turbulencia se deben considerar como manifestaciones importantes de la solidez de las instituciones colombianas.

LA GESTIÓN MACROECONÓMICA

Los supuestos iniciales del gobierno

En el frente económico, la Administración Samper tuvo como objetivos mantener un buen ritmo de crecimiento económico y altas tasas de inversión. Al mismo tiempo, se propuso corregir los desequilibrios que había experimentado el crecimiento económico a partir de 1992 debido a la excesiva expansión de la demanda agregada interna, el descenso del ahorro privado, la revaluación real, los consecuentes deterioros de la balanza de pagos y la pérdida de dinamismo de las exportaciones no tradicionales. De hecho, a juicio de las nuevas autoridades económicas, debido a sus desequilibrios, el patrón de crecimiento del período 1992-1994 era insostenible. Esta opinión fue compartida por el Banco de la República, que dio un giro hacia una política monetaria más contraccionista a comienzos de 1994³

3 Véase Urrutia (1995).

El supuesto básico del Gobierno era la posibilidad de un ‘aterrizaje suave’, es decir, que los desequilibrios se podían corregir sin afectar significativamente el crecimiento económico y la inversión, mediante una expansión más acelerada de los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, para lo cual era esencial una devaluación real moderada. Las altas tasas iniciales de inversión incrementaban la oferta agregada a un ritmo del 5,5 % al 6 % anual, lo que tendía a confirmar que era posible materializar este escenario⁴. Se esperaba que el crecimiento fuera alto en 1995 y experimentara una leve desaceleración en 1996, pero luego aumentara nuevamente en 1997 y 1998. Por otra parte, se esperaba que la balanza de pagos mostrara el déficit en la cuenta corriente más alto en 1995 para luego descender, sobre todo en 1997 y 1998, cuando los nuevos yacimientos petroleros de Cusiana comenzaran a producir a plena capacidad.

Las proyecciones iniciales indicaban que el incremento de los ingresos fiscales permitiría una expansión del gasto público más lenta que en la última etapa de la Administración Gaviria, pero consistente con los objetivos del nuevo gobierno incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el plan se afirmaba que el aumento de las inversiones en capital humano e infraestructura era esencial para acelerar el crecimiento económico en forma sostenible. Sin embargo, el Gobierno Central registraría déficits persistentes a lo largo del mandato presidencial, que se contrarrestarían con los superávits registrados en el resto del sector público, manteniendo los balances fiscales consolidados cerca al punto de equilibrio.

EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SE AFIRMABA QUE EL AUMENTO DE LAS INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO E INFRAESTRUCTURA ERA ESENCIAL PARA ACELERAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN FORMA SOSTENIBLE.



Edición No. 294,
enero de 2003.

Otros dos temas que preocupaban al Gobierno era cómo reducir el riesgo de que se produjera una ‘enfermedad holandesa’ como resultado de los mayores ingresos petroleros a partir de 1997, y cómo armonizar las metas de crecimiento con la baja en la inflación. Para evitar lo primero, se presentó al Congreso un proyecto para crear un fondo de estabilización petrolera, que fue aprobado en 1995.

Además, por considerarse que en Colombia la inflación era fundamentalmente inercial, debido a las prácticas muy arraigadas de indización (tanto legales como informales en el caso de los contratos privados), el Gobierno consideró necesario complementar el manejo de la demanda agregada con una política de ingresos y salarios, con base en un pacto social tripartito.

El Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios, fue firmado en diciembre de 1994. En poco tiempo se convirtió en un mecanismo muy dinámico que no solo permitió a las partes firmantes negociar, sino también analizar y negociar distintos aspectos de las políticas económica y social. Sirvió, además, como base para establecer la inflación esperada y no la pasada como base para la fijación de los salarios mínimo y del sector público, así como los ajustes de los precios regulados por el gobierno. Esto último se materializó en la Ley 22 de 1995, que determinó que todos los ajustes legales por inflación se harían con base en las metas de inflación. Con algunas excepciones, esta norma se aplicó en el sector público pero desafortunadamente no en el sector privado.

Cabe señalar que, aunque el nuevo gobierno fue crítico de la velocidad con la que la Administración Gaviria había realizado la apertura comercial, la consideraba al mismo tiempo un

4 Véase al respecto, Botero et al. (1995) y Ocampo (1995).



componente necesario de la restructuración de la economía colombiana en la era de la globalización. Como elementos adicionales en este sentido, se suscribió el arancel externo común andino, y se apoyaron la creación de la Comunidad Andina en sustitución del Grupo Andino, la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (que resultó fallida) y las negociaciones comerciales entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (Mercosur). El gobierno mantuvo también la apertura a la inversión extranjera directa, pero mantuvo una política de moderar el endeudamiento externo privado, como se detalla más adelante.

Sin embargo, se consideró que las políticas sectoriales eran un complemento necesario de un régimen comercial más abierto, lo que llevó, entre otras medidas, a impulsar una política tecnológica más ambiciosa, a fomentar las exportaciones no tradicionales, a crear el

» El Gobierno Samper mantuvo también la apertura a la inversión extranjera directa.

Consejo Nacional de Competitividad y a suscribir acuerdos de competitividad con varios sectores, a promover acuerdos de absorción de cosechas para varios bienes agrícolas sensibles y usar moderadamente los instrumentos de protección contra la competencia desleal.

Sin embargo, como se señaló en la introducción, los resultados de esa revitalización de las políticas sectoriales resultaron modestos. En el sector cafetero, se hizo énfasis en reducir el endeudamiento de productores pequeños y medianos y reestructurar la producción y la comercialización para adaptar el sector a un ambiente internacional más competitivo; este fue el esquema que sirvió de base para la renovación del contrato de administración del Fondo Nacional de Café en 1997.

La evolución de la política macroeconómica

La expectativa de un 'atterrizaje suave' se cumplió inicialmente en 1995, año en el cual el desempeño de todos los indicadores macroeconómicos fue, de hecho, muy satisfactorio (Cuadros 1 y 2). Tal como se preveía, la demanda agregada experimentó una leve desaceleración, pero esta solo afectó marginalmente el crecimiento del PIB, que continuó creciendo a un ritmo rápido, del 5,8 %. La construcción de vivienda y la actividad manufacturera sufrieron una contracción más brusca, que se compensó en gran parte con el rápido crecimiento de la producción minera, algunos servicios dinámicos, entre otros, el de telecomunicaciones y la infraestructura. Las inversiones pública y privada registraron nuevos picos, en tanto que el desempleo permaneció en niveles bajos. Por último, la inflación disminuyó, debido al efecto conjunto del menor crecimiento de la demanda, la política de ingresos y salarios y las buenas cosechas.

CUADRO 1.
VARIABLES DE POLÍTICA ECONÓMICA

	1975-79	1980-85	1986-90	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TASA DE CAMBIO REAL (1986 = 100)	78,6	70,8	100,1	111,5	108,3	102,8	103,4	95,6	96,5	94,1	89,2	91,6
TASA DE INTERÉS REAL												
OPERACIONES DE MERCADO ABIERTO			4,5	6,7	8,4	-3,3	2,1	4,1	9,0	6,7	4,1	
CDT (90 DAYS)		10,3	6,4	4,9	4,8	-0,5	2,5	5,4	9,5	8,6	4,7	8,2
TASA PROMEDIO DE COLOCACIÓN			14,1	12,6	12,8	8,1	10,9	14,3	18,1	17,6	13,3	16,6
CRECIMIENTO REAL DE LA OFERTA MONETARIA												
M1	4,1	0,2	2,7	-15,4	-1,2	9,9	8,5	6,7	11,22	-1,7	5,1	19,1
M2	9,0	8,1	3,6	0,8	-2,0	13,3	11,9	14,2	6,5	0,5	4,1	1,7
M3		10,3	4,0	1,1	-2,0	11,3	13,3	15,2	10,9	0,7	6,9	2,0
CRECIMIENTO REAL DEL CRÉDITO INTERNO		5,6	8,5	10,6	-7,4	0,8	22,2	20,9	17,5	6,9	4,5	4,2
GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% DEL PIB)												
DANE (CAUSACIÓN)	19,8	27,2	27,7	28,2	28,1	30,0	30,6					
DNP (OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA, NETAS DE TRANSFERENCIA INTRAGUBERNAMENTALES)				24,3	25,1	27,0	28,6	27,6	32,2	36,2	36,9	
MINISTERIO DE HACIENDA								30,3	32,0	35,8	37,2	36,0
SUPERÁVIT O DÉFICIT FISCAL CONSOLIDADO, NETO DE PRIVATIZACIONES (% DEL PIB)	-1,5	-5,3	-1,5	-0,5	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,4	-1,9	-3,0	-3,0
GOBIERNO CENTRAL	-0,2	-3,3	-0,9	-0,7	0,4	0,2	-0,3	-1,4	-2,4	-3,7	-4,0	-4,9
RESTO DEL SECTOR PÚBLICO	-1,3	-2,0	-0,6	0,2	-0,4	-0,3	0,4	-2,8	0,1	1,0	-0,7	2,3
PRIVATIZACIONES								2,6	0,3	0,9	3,7	0,8
TOTAL, INCLUYENDO LOS INGRESOS POR PRIVATIZACIONES								2,8	-0,1	-1,0	0,7	-2,3
DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)		13,3	21,5	20,5	18,3	19,0	17,4	14,3	15,5	15,8	19,3	20,6

Fuente: Banco de la República, DANE, DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A comienzos de 1996, las perspectivas eran menos alentadoras. El crecimiento del PIB fue lento, del 2 %, como resultado de una fuerte desaceleración de la demanda agregada, entre otras razones como resultado de las altas tasas de interés generadas por una política monetaria restrictiva. Efectivamente, tanto el consumo de los hogares como la inversión privada registraron una caída, por lo cual el gasto público fue esencial para garantizar un dinamismo moderado de la demanda agregada interna.

La contracción fue particularmente marcada en la construcción privada, la mayoría de las actividades manufactureras y el café, que de

hecho experimentaron recesiones. Como resultado de estas tendencias, el desempleo aumentó. Pese a la lenta expansión de la demanda interna, la inflación aumentó temporalmente, debido a choques de oferta provenientes de algunos servicios indizados y a la notable inercia de otros precios. Sin embargo, se logró controlar finalmente el rápido crecimiento de la demanda interna que había caracterizado el auge de 1992-1994 y se generó la primera mejoría del balance comercial desde 1992.

El retorno a una posición monetaria más neutral desde mediados de 1996 creó las condiciones necesarias para la recuperación eco-

CUADRO 2. INDICADORES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO

	1975-79	1980-85	1986-90	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CRECIMIENTO DEL PIB	5,0	2,6	4,6	4,3	2,0	4,0	5,4	5,8	5,8	2,0	3,1	3,3
VALOR AGREGADO BIENES COMERCIALIZABLES	4,9	1,8	5,7	5,1	2,2	0,8	2,1	1,3	4,7	-0,4	1,3	5,9
VALOR AGREGADO BIENES Y SERV. NO COMERCIALIZABLES	5,1	3,2	3,7	3,2	2,0	5,4	5,3	7,8	6,2	4,0	3,4	1,7
CRECIMIENTO DE LA DEMANDA AGREGADA INTERNA	4,8	2,4	3,4	2,3	0,1	10,0	12,1	12,0	4,8	1,9	3,9	0,0
TASA DE OCUPACIÓN (% DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR)	45,8	48,2	50,9	52,2	53,5	54,6	55,0	54,6	54,6	52,9	52,5	53,0
DESEMPLEO URBANO (% DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA)	9,4	11,1	11,4	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,1
INFLACIÓN (IPC FIN DEL AÑO)												
PROMEDIO	23,9	26,7	22,3	32,0	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	20,7
ÚLTIMO AÑO DEL PERIODO	28,8	22,4	32,4									
EXPORTACIONES (% DEL PIB A PRECIOS DE 1975)	15,0	14,4	18,5	20,7	22,7	23,1	23,3	22,0	22,5	24,3	25,5	27,4
SALDOS DE LA BALANZA DE PAGOS (% DEL PIB A TASA DE CAMBIO DE PARIDAD DE 1994)												
COMERCIAL	3,5	-3,1	3,9	4,2	6,2	2,3	-2,7	-3,3	-3,3	-2,9	-3,0	-2,7
CUENTA CORRIENTE	1,3	-8,1	0,3	1,2	4,9	1,7	-3,7	-4,4	-5,1	-6,4	-6,3	-6,3

Fuente: DANE y Banco de la República..

nómica, que se produjo a partir del segundo trimestre de 1997. Para finales de ese año y durante el primer trimestre de 1998, la economía estaba de nuevo creciendo a tasas anuales que superaban el 5 %. Los efectos positivos de las menores tasas de interés estuvieron acompañados por la recuperación temporal de los precios internacionales del café y un aumento de las exportaciones no tradicionales.

En cualquier caso, el desempeño insatisfactorio de comienzos de 1997 y la pérdida de dinamismo que se evidenció desde el segundo trimestre de 1998, debido a una política monetaria nuevamente contraccionista, quedaron reflejados en las tasas anuales de crecimiento del PIB, que se situaron en torno al 3 % en ambos años.

Además, la crisis asiática, que no había golpeado al país cuando se desató en 1997, comenzó a afectarlo en 1998, especialmente a través de los menores y más costosos flujos de financiamiento externo. Para evitar efectos cambiarios fuertes, las tasas de interés se elevaron fuertemente, lo cual daría lugar a los efectos negativos que traducirían en particular

DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INFLACIÓN TAMBIÉN SE PUEDE CONSIDERAR QUE HUBO UN ÉXITO RELATIVO, SOBRE TODO PORQUE SE ROMPIÓ EN DOS AÑOS EL PISO HISTÓRICO DE LA INFLACIÓN DEL CUARTO DE SIGLO PRECEDENTE (20 %)

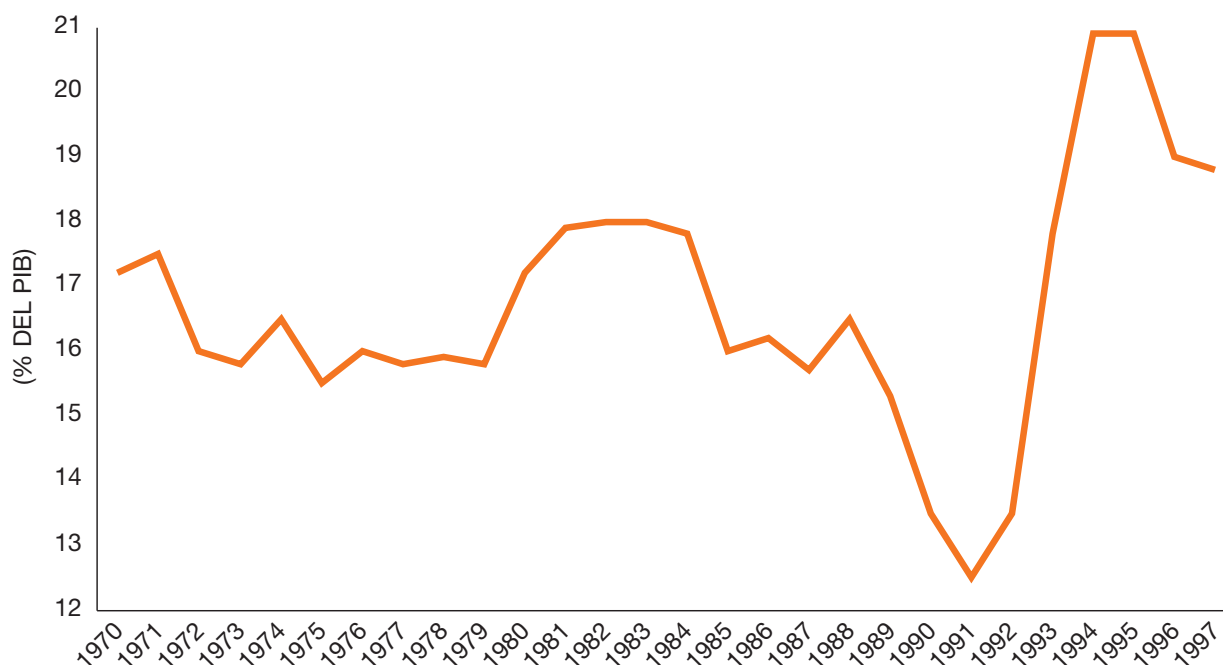
en la una recesión en 1999, durante la Administración Pastrana.

En conclusión, durante el Gobierno de Samper se logró controlar el crecimiento insostenible que caracterizaba la demanda interna a inicios de la Administración. Este proceso coincidió, en todo caso, con tasas de inversión altas para los patrones del país, superiores hasta 1997 a los niveles de las décadas de 1970 y 1980 (Gráfico 1).

Desde la perspectiva de la inflación también se puede considerar que hubo un éxito relativo, sobre todo porque se rompió en dos años el piso histórico de la inflación del cuarto de siglo precedente (20 %) y en 1997 se cumplió por primera vez la meta de inflación desde cuando el Banco de la República había adquirido autonomía. La moderada expansión de la demanda agregada y el uso de indexación prospectiva para la fijación de precios y salarios por parte del Gobierno contribuyeron a este proceso.

Por el lado negativo, aumentó el desempleo. En realidad, la generación de empleo había comenzado a disminuir desde antes de comenzar

GRAFICO 1.
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO
(% DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES)



Fuente: DANE.

el gobierno, entre otras razones por los efectos negativos sobre varios sectores productores de bienes comercializables internacionalmente del fuerte aumento en las importaciones generado por la apertura económica.

Otro resultado adverso estuvo asociado a la incapacidad de corregir el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos que la economía colombiana había acumulado durante los años del auge de la demanda. Como se indica en el Cuadro 2, aunque la tendencia de la balanza comercial fue moderadamente positiva, el aumento de los pagos de intereses y, sobre todo, de remesas de utilidades, contribuyó al deterioro de la cuenta corriente. En el plano interno, el mantenimiento del déficit en cuenta corriente mostró la incapacidad para revertir las tendencias adversas del ahorro nacional.

La ausencia de una tendencia más positiva de la balanza comercial se puede atribuir en parte a la evolución del tipo de cambio real.

OTRO RESULTADO ADVERSO ESTUVO ASOCIADO A LA INCAPACIDAD DE CORREGIR EL DESEQUILIBRIO DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS QUE LA ECONOMÍA COLOMBIANA HABÍA ACUMULADO DURANTE LOS AÑOS DEL AUGE DE LA DEMANDA.

Aunque la marcada tendencia a la revaluación que caracterizó el período 1990-1994 se frenó, no fue posible revertirla, tal como el Gobierno había considerado necesario hacerlo. Esto generó debates internos acalorados en torno a los determinantes del tipo de cambio real.

La opinión dominante en el banco central y en gran parte de los analistas académicos era que la sobrevaluación respondía sobre todo a presiones fiscales (el rápido crecimiento del gasto o el déficit presupuestal, con énfasis en uno u otro según el autor). Es interesante señalar que la crítica más clara a la tesis según la cual la revaluación y las altas tasas de interés obedecían al déficit fiscal no provino en realidad del Gobierno, sino del analista empresarial más influyente de la época⁵.

Por su parte, el Gobierno hizo hincapié en que las presiones hacia la apreciación provenían de la cuenta de capitales. La Junta del Banco de la República había sido favorable

5 Véanse los análisis de Javier Fernández Rivas en distintas entregas de su Prospectiva Económica y Financiera. Algunas visiones ortodoxas se encuentran en Montenegro (1997). Las opiniones del gobierno respecto a la combinación deseable de las políticas fiscal y monetaria se presentaron a mediados de 1996 en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1996).

desde 1993 a las regulaciones de los flujos internacionales de capital basados en el sistema de encajes al endeudamiento externo. El aumento más fuerte de los encajes se adoptó en 1997 después de la fallida emergencia económica decretada como respuesta al auge del endeudamiento externo que se había producido a fines del año anterior y que quiso imponer en el país un impuesto a dicho endeudamiento similar al que utilizaba Brasil, pero que la Corte Constitucional consideró que la emergencia no respondía a un hecho 'sobreviniente'.

Las regulaciones al endeudamiento externo fueron efectivas⁶ y contrarrestaron en parte la revaluación real. Además, el gobierno siempre manifestó un sesgo en favor de un ajuste más activo del tipo de cambio nominal⁷, pero la Junta del Banco estuvo en contra de una devaluación más fuerte y de hecho ajustó la banda cambiaria con la inflación esperada que, salvo en 1997, estuvo por debajo de la inflación real⁸.

Obviamente, la crisis de liquidez y las altísimas tasas de interés que prevalecieron desde el segundo trimestre en 1998, conjuntamente con la desaceleración de la actividad económica, se reflejaron en un debilitamiento adicional de algunos intermediarios financieros, que condujo a las medidas de emergencia económica decretadas por la Administración Pastrana en noviembre del mismo año.

EL PACTO SOCIAL DE PRODUCTIVIDAD, PRECIOS Y SALARIOS, FUE FIRMADO EN DICIEMBRE DE 1994. EN POCO TIEMPO SE CONVIRTIÓ EN UN MECANISMO MUY DINÁMICO QUE NO SOLO PERMITIÓ A LAS PARTES FIRMANTES NEGOCIAR, SINO TAMBIÉN ANALIZAR Y NEGOCIAR DISTINTOS ASPECTOS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICA Y SOCIAL.

Sin embargo, la ausencia de riesgos sistémicos en esta área se reflejó en la capacidad del sistema financiero colombiano de absorber estos choques generando pérdidas pequeñas si se compara con otras crisis financieras a nivel internacional.

Las finanzas públicas

El deterioro de las finanzas públicas pasó al centro del debate económico en 1996. Los problemas fiscales pueden atribuirse a la rápida expansión del gasto público en los años 1990. Según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), mientras en 1990 el gasto consolidado del sector público, descontadas las transferencias entre entidades del gobierno, equivalía al 24,3 % del PIB, en 1997 había aumentado a 36,9 % y solo se programó una reducción moderada para 1998 (Cuadro 1).

En marcado contraste con las características de la expansión anterior del sector público, de fines de los años 1970 y comienzos de los 1980, que se concentró en las empresas públicas, la de los 1990 estuvo vinculada al crecimiento de las administraciones públicas (especialmente los gobiernos locales) y del sistema de seguridad social⁹.

Esta expansión estuvo acompañada, sin embargo, de un incremento paralelo de los

6 En Ocampo y Tovar (1997) se presenta un análisis detallado de las regulaciones al endeudamiento externo y su eficacia en los años 1990. Cárdenas y Barrera (1997) presentan una visión alternativa, pero que coincide con la anterior en muchos aspectos.

7 Véase las opiniones del autor en Ocampo y Gómez (1997). Para el registro histórico, cabe agregar que, en su carácter de Ministro de Hacienda, el autor expresó en dos ocasiones a la Junta del Banco de la República (a mediados y finales de 1996, respectivamente), la opinión de que se debía devaluar la banca cambiaria.

8 El Banco adoptó dos decisiones explícitas en la década de 1990 que produjeron una revaluación nominal (el cambio del sistema de certificados de cambio en octubre de 1990, y la revaluación de la banda cambiaria en diciembre de 1994), pero hasta agosto de 1998 ninguna que generara una devaluación nominal, pese, en este último caso, a las presiones frecuentes sobre el límite superior de la banda desde 1995.

9 Sánchez et al. (1995) y Ocampo (1997) presentan un análisis detallado de las tendencias de las finanzas públicas durante estos años.

ingresos del sector público, especialmente los del Gobierno Central y las contribuciones a la seguridad social, y en menor medida de los impuestos municipales y los ingresos netos de las empresas del gobierno.

La Administración Gaviria realizó dos reformas tributarias, en 1990 y 1992, y el Gobierno Samper dos adicionales, en 1995 y 1997. Como consecuencia de esas reformas, la tarifa básica del impuesto al valor agregado se elevó del 10 % al 16 % y la máxima del impuesto a la renta del 30 % al 35 %; también se adoptaron varios mecanismos para mejorar la fiscalización.

Mientras la reforma de 1990 fue concebida para compensar la reducción de los ingresos del gobierno provenientes de la reducción de los aranceles a las importaciones, las de 1992 y 1995 estuvieron claramente destinadas a financiar el aumento del gasto.

Aunque la reforma tributaria de 1997 incluyó ciertos elementos que compensaban el descenso de los ingresos del Gobierno, se centró en la reducción de la evasión y los resquicios tributarios permitidos por las leyes existentes. Simultáneamente, las contribuciones a la seguridad social se elevaron del 13,5 % de la nómina en 1990 al 25,5 % en 1996, primero en virtud de las atribuciones del Instituto de Seguros Sociales y luego de los mandatos de la Ley 100 de 1993, que modificó el sistema de seguridad social.

En vista de los mayores ingresos, hasta 1995 el aumento de los gastos fue consistente con el equilibrio de las finanzas públicas consolidadas, que incluso presentaron un cuantioso superávit en 1994 si se toman en cuenta las entradas extraordinarias provenientes de la licitación de la telefonía celular. Desde entonces, se observaron signos de deterioro fiscal.

Si se excluyen los ingresos por concepto de privatizaciones, el déficit del Gobierno Central creció aceleradamente, al pasar de

LA CORRELACIÓN ENTRE EL RÁPIDO INCREMENTO DEL GASTO SOCIAL Y LAS LIMITACIONES FISCALES QUE ACUMULÓ EL PAÍS MUESTRAN LAS DIFICULTADES PARA CONCILIAR UNA ECONOMÍA MÁS LIBERALIZADA CON UNA POLÍTICA SOCIAL ACTIVA.

un virtual equilibrio en 1993 a un déficit en 1998 equivalente al 4,9 % del PIB. Aunque este desajuste no se diferencia en mayor medida del déficit que tenía el Gobierno Central a comienzos de los años 1980, estuvo compensado con el superávit del resto del sector público. Por este motivo, el déficit consolidado del sector público alcanzó solo el 3 % del PIB en 1997, significativamente inferior al registrado a comienzos de la década de 1980 cuando superó el 7 % del PIB en 1982 y 1983.

El mejoramiento que se preveía para 1998 no se materializó, debido al lento crecimiento económico y a la caída de los precios de los productos básicos. No obstante, el déficit proyectado para 1998 (3 % del PIB) no incluyó el cuantioso superávit del Banco de la República que alcanzó una cifra cercana al 1 % del PIB. Este superávit se transfirió al Gobierno en 1999 y por ello solo se reflejó en las cuentas fiscales en dicho año. Cabe resaltar, además, que gran parte del déficit consolidado se cubrió con ingresos provenientes de las privatizaciones.

De esta manera, la financiación del déficit consolidado no generó necesidades importantes de endeudamiento del Gobierno Nacional.

A pesar del aumento en 1997-1998, la deuda pública como porcentaje del PIB era similar, hacia finales del Gobierno, a la de 1990 (Cuadro 1). Más aún, un hecho fundamental fue el lanzamiento, en 1996, del mercado de títulos de deuda pública (TES). Este mercado se diseñó contando con el mecanismo de creadores de mercado, es decir, de bancos que se obligaban a intervenirlo, comprando TES si no había suficiente demanda. La creación de este mercado le sirvió mucho al país dado que evitó la emisión de bonos en dólares. De hecho, el aumento del endeudamiento externo durante estos años fue fundamentalmente privado. Además, el mercado de TES se ha venido desarrollando



Edición No. 293,
diciembre de 2002.

con posterioridad, de manera excelente, y puede considerarse como un éxito colombiano.

La expansión de los gastos reflejó una serie de decisiones de políticas adoptadas por el Estado colombiano en diferentes momentos. Según el análisis de la Comisión de Racionalización del Gasto y Finanzas Públicas de 1997, lo anterior indicaba que el déficit había adquirido un carácter estructural¹⁰. Las decisiones más importantes fueron las adoptadas en 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, que reformó el sistema judicial, aumentó significativamente las transferencias a los departamentos y los municipios con el fin de financiar mayores inversiones sociales y extender la cobertura del sistema de seguridad social. La correlación entre el rápido incremento del gasto social y las limitaciones fiscales que acumuló el país muestran las dificultades para conciliar una economía más liberalizada con una política social activa.

No obstante, cabe destacar que una parte importante del incremento de los gastos obedeció a otros factores (véase más adelante) y a que los desembolsos de la seguridad social tienen otros determinantes. En el caso del Gobierno Central, obedecieron a tres factores simultáneos: (a) la Ley 100 de 1993, que elevó las contribuciones a la seguridad social y obligó al gobierno a pagar efectivamente las de sus empleados; (b) el incremento notable en número de trabajadores del sector público que llegaron a la edad de jubilación en la década de los 1990 (que se reflejó en un incremento del número

UNO DE LOS PRINCIPALES RETOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FUE ATENDER LA INSUFICIENCIA DE CAPITAL HUMANO E INFRAESTRUCTURA, QUE SE HABÍA CONVERTIDO EN UNA RESTRICCIÓN IMPORTANTE AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE COLOMBIA.

de pensionados públicos de alrededor del 10 % por año), un efecto rezagado de la rápida expansión del empleo público en los años 1960 y 1970; y (c) las generosas disposiciones del régimen de pensiones militares, que no fueron reformadas por la Ley 100¹¹.

Se ha estimado que la dinámica de los gastos establecida por la Constitución de 1991 y la aplicación de las leyes que la desarrollaron tuvieron un costo permanente equivalente al 4,2 % del PIB¹². Este porcentaje representó tres cuartas partes del aumento de los gastos del gobierno central entre 1990 y 1998, excluidos los pagos de intereses (el 5,5 % del PIB, según lo indica el Cuadro 3). No obstante, tanto la Administración Gaviria como el Gobierno del presidente Samper adoptaron decisiones explícitas de política que aumentaron los gastos del gobierno en otras áreas.

El primero de ellos otorgó importancia primordial a los gastos de justicia y defensa (incluidas los aumentos de sueldos en ambos sectores, que en el segundo se hicieron efectivas en forma gradual y, por lo tanto, en gran medida durante la Administración Samper), en tanto que el Gobierno Samper se centró en la inversión social y en infraestructura; el aumento del primer tipo de gasto adquirió un carácter bastante permanente, dado su carácter de gastos corrientes; en cambio el Gobierno de Samper tuvo que retroceder en 1997 y 1998 en su intento por incrementar los gastos de inversión.

10 Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Véanse también Ocampo (1997) y Hernández y Gómez (1998). La manifestación más clara de la rigidez estructural es la relación entre los gastos "obligatorios" (desembolsos dispuestos legalmente más pagos de interés) y los ingresos del gobierno central que, según Hernández y Gómez, aumentó de menos del 50% a principios de la década al 85% en 1998.

11 Uno de los rasgos más problemáticos del régimen de pensiones militares es que la base para el cálculo de las pensiones es el salario vigente del personal activo. De esta manera, el incremento de los salarios reales del personal militar decretado en 1992 (y aplicado gradualmente, hasta 1997) se tradujo en un rápido aumento del costo de las pensiones correspondientes.

12 Véase Ocampo (1997).

CUADRO 3.
COMPOSICIÓN DE GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

(OPERACIONES EFECTIVAS DE CAJA)												
								VARIACIÓN COMO			CRECIMIENTO REAL	
	COMO % DEL PIB							% DEL PIB			ANUAL	
	1990	1994	1995	1996	1997	1998		1991- 1994	1995- 1998		1991- 1994	1995- 1998
GASTO PROPIO	5,2	7,1	7,2	7,4	8,2	6,9		1,9	-0,2		12,1	1,9
CORRIENTE	3,2	4,8	4,8	4,7	5,2	4,8		1,6	0,0		14,9	3,0
INVERSIÓN	2,0	2,3	2,4	2,6	3,0	2,0		0,3	-0,3		7,1	-0,3
TRANSFERENCIAS	4,5	6,2	6,7	7,8	7,7	8,3		1,7	2,1		12,0	10,6
REGIONALES Y MUNICIPALES	3,0	4,3	4,2	5,1	5,1	5,2		1,3	1,0		12,9	8,2
SEGURIDAD SOCIAL	0,9	1,5	1,8	2,1	2,1	2,2		0,6	0,7		17,7	12,9
OTROS	0,6	0,4	0,7	0,6	0,5	0,9		-0,2	0,5		-5,8	24,3
TOTAL EXCLUYENDO INTERESES	9,7	13,3	13,9	15,2	15,9	15,2		3,6	1,9		12,1	6,3
PAGO DE INTERESES	1,3	1,4	1,4	2,1	2,3	3,0		0,1	1,7		4,5	26,0
INTERNOS	0,3	0,7	0,9	1,6	1,7	2,2		0,4	1,5		25,7	37,3
EXTERNOS	1,0	0,7	0,5	0,5	0,6	0,8		-0,3	0,3		-6,6	8,9
TOTALES	11,0	147	15,3	17,3	18,2	18,2		3,7	3,6		11,2	8,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público..

En síntesis, la situación fiscal al final del Gobierno Samper se caracterizaba por cinco elementos básicos: (a) gastos del sector público elevados para los patrones históricos del país, determinados básicamente por normas constitucionales y legales; (b) un proceso de ajuste que se reflejó en una pronunciada reducción del crecimiento del gasto del Gobierno Central y del sector público consolidado; (c) un déficit considerable del Gobierno Central, que era inferior si se calcula sobre una base de causación; (d) un déficit del sector público consolidado moderado; y (e) coeficientes de endeudamiento público también moderados.

Aspectos fundamentales del Plan de Desarrollo 'El Salto Social'

En los Gráficos 2 y 3 se presenta información detallada sobre los dos principales componentes del Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Samper: las inversiones sociales y en infraestructura. Según lo indica el primer de estos gráficos, el gasto social registró un

incremento impresionante en los años 1990. Mientras entre 1980 y 1992 fluctuó entre el 8 % y el 9 % del PIB, en la década de los 90 creció rápidamente, hasta llegar al 12,2 % del PIB en 1994 y un promedio de 15,4 % en 1996-1997.

La mitad de este aumento es atribuible a la expansión del sistema de seguridad social, como reflejo de su mayor cobertura y de los factores específicos que influyen en el costo de las pensiones del gobierno. La otra mitad se puede atribuir a las transferencias a los departamentos y municipios destinadas a inversión social, especialmente educación y salud. Por estos motivos, en el plano sectorial una parte importante del crecimiento corresponde a los gastos en seguridad social, educación y salud.

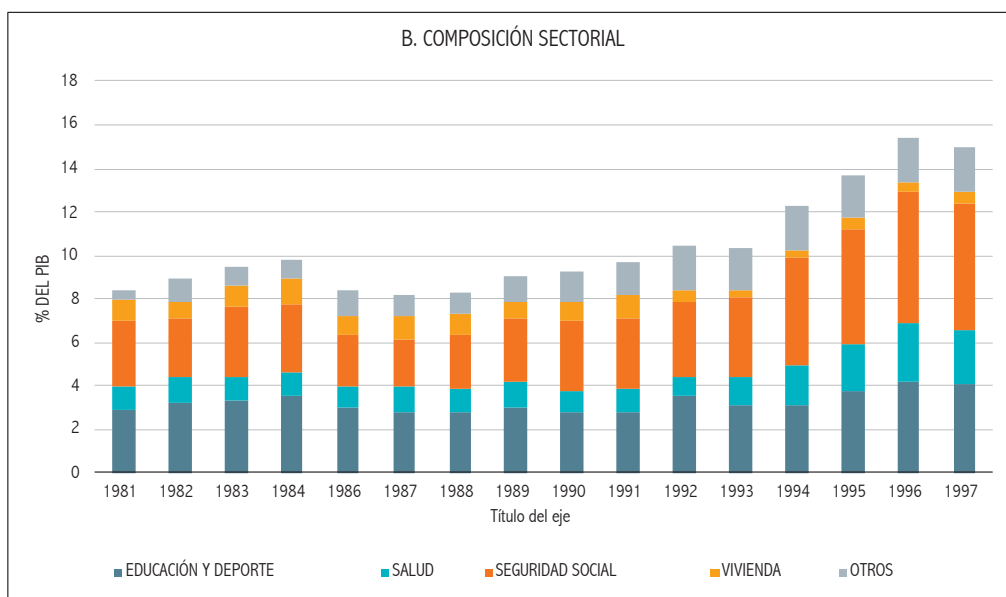
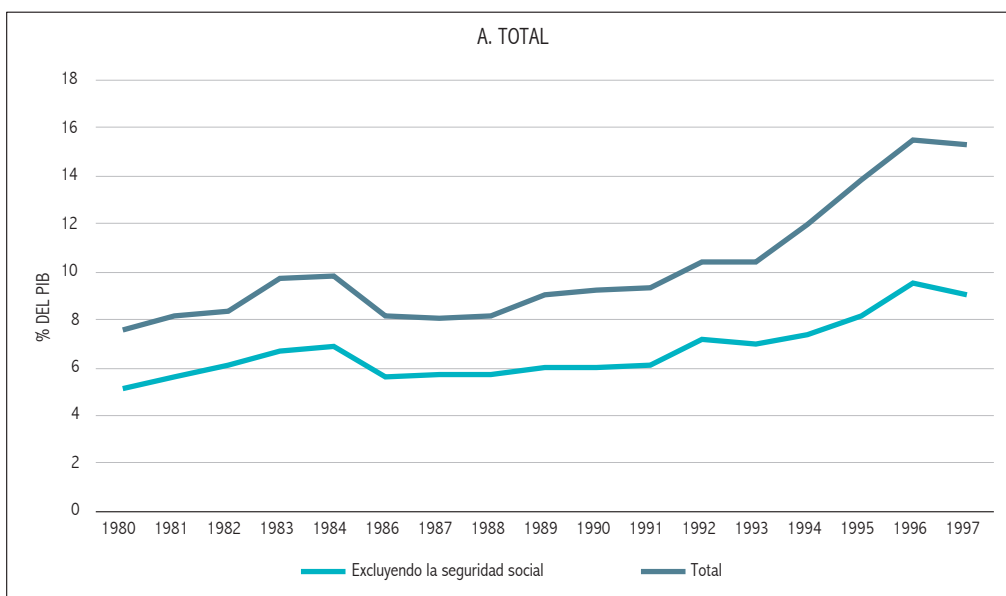
De acuerdo con los datos de la CEPAL, Colombia fue el país latinoamericano que registró un ritmo más acelerado de incremento del gasto social en los años 1990; este alcanzó un nivel similar al de los países de la región que, según esta entidad, presentan un alto nivel de inversión social¹³.



Edición No. 295,
marzo de 2003.

13 Véanse las comparaciones pertinentes en Departamento Nacional de Planeación (1998), con base en datos de CEPAL (1997).

GRAFICO 2. GASTO SOCIAL



Fuente:DNP

El aumento de los gastos se reflejó en una considerable expansión de los servicios sociales (Cuadro 4)¹⁴. La expansión más acelerada fue en la cobertura de los servicios de seguridad social en salud, que se incrementó del 24 % en 1993 al 57 % en 1997. Las tasas de asistencia escolar registraron también un aumento en este mismo

período, concentradas en educación secundaria, donde se incrementó del 48 % al 60 %.

Paralelamente, se lograron avances en los programas destinados a mejorar la calidad de la educación y de los servicios de salud. La cobertura de los servicios de agua y alcantarillado también tuvo una expansión rápida. En

14 En Departamento Nacional de Planeación (1998) se presenta un análisis detallado de los avances alcanzados durante la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social". La mayor parte de datos presentados en este párrafo y en el resto de esta sección proviene de esta fuente.

todos los casos, el aumento de la cobertura benefició fundamentalmente a la población más pobre; la Red de Solidaridad Social, creada poco después de iniciado el Gobierno, jugó un papel fundamental en este resultado.

Como consecuencia de ellos y de la ampliación de la cobertura de otros servicios públicos, la pobreza, expresada en términos de necesidades básicas insatisfechas, registró una fuerte reducción del 33 % al 27 % entre 1993 y 1997, a un ritmo anual mayor que la registrada entre 1985 y 1993. Esta mejora fue particularmente notoria en las zonas rurales.

Cabe agregar que la pobreza, expresada como proporción de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza, también se redujo en el período 1994-1997, pero solo en las áreas urbanas (del 45,3 % al 42,7 %). La distribución del ingreso mejoró en todo el país en 1994-1996, pero sufrió cierto deterioro en las zonas urbanas en 1997.

En el Cuadro 5 se presentan comparaciones entre las inversiones públicas en infraestructura de Colombia y los promedios de Asia-Pacífico y América Latina, sobre la base, en estos últimos casos, de estimaciones del Banco Mundial¹⁵. En general, en 1991-1994 las inversiones correspondientes fueron tan reducidas en el país como las de América Latina en los años 1980 y considerablemente inferiores a las de Asia-Pacífico en el mismo período y a las de América Latina en la década del 1970. En términos internacionales, las inversiones correspondientes a las áreas de energía y transporte fueron bajas; en cambio las destinadas a telecomunicaciones fueron altas.

CUADRO 4.
INDICADORES DE CONDICIONES DE VIDA

	CENSO		ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA	
	1985	1993	1993	1997
A.- NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS NACIONAL				
POBREZA (%)	45,6	37,2	32,7	26,9
INDIGENCIA (%)	22,8	16,8	13,5	9,0
RURAL				
POBREZA (%)	72,6	62,5	60,9	49,6
INDIGENCIA (%)	44,4	35,5	35,5	22,8
B. TASAS DE COBERTURA DE ASISTENCIA ESCOLAR (NETAS)				
PRIMARIA	61,5		72,5	83,4
SECUNDARIA	37,7		47,8	59,7
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL				
% DE LA POBLACIÓN TOTAL			23,7	57,2
SERVICIOS PÚBLICOS				
ENERGÍA	78,5		86,0	93,8
AGUA	73,1		80,0	85,6
ALCANTARILLADO	59,4		63,3	70,8
C. CALIDAD DE LA VIVIENDA				
MATERIALES INADECUADOS	13,8		7,3	7,6
HACINAMIENTO	19,4		12,8	11,0
CARENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS	21,8		10,4	5,7

Fuente: DNP.

15 Banco Mundial (1995). Las inversiones en actividades petroleras y mineras, incluidas en la definición amplia de “infraestructura” utilizada en el Plan Nacional de Desarrollo, no se incluyen en el análisis, a fin de facilitar una comparación adecuada con las cifras internacionales.

CUADRO 5.
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA (% DEL PIB)

	ASIA - PACÍFICO	AMÉRICA LATINA		COLOMBIA	
	1980	1970s	1980s	1991-1994	1995-1998
TOTAL	4,3	3,7	2,8	2,9	4,6
TRANSPORTE	1,6	1,6	0,7	0,9	1,1
ELECTRICIDAD	2,1	1,7	1,6	1,2	2,5
TELECOMUNICACIONES	0,6	0,5	0,4	0,7	1,1

Fuente: Banco Mundial (1995) y DNP.

Este patrón de inversiones concuerda, en términos generales, con lo observado en las comparaciones internacionales sobre acervo de capital y servicios de infraestructura en 1995, según las cuales Colombia tenía una dotación relativamente adecuada de servicios de telecomunicaciones, pero inadecuada en el sector de energía y, sobre todo, en el de transporte¹⁶. Los esfuerzos realizados desde fines de los 1980 en este ámbito se orientaron a complementar la inversión pública con inversiones privadas.

Las medidas iniciales de esta dirección fueron adoptadas durante la Administración Barco, que privatizó parte de los servicios ferroviarios. Posteriormente, durante el Gobierno del presidente Gaviria, se privatizaron los servicios portuarios, se diseñaron las primeras concesiones para atraer capital privado a la infraestructura de transporte, se abrieron la generación eléctrica y las telecomunicaciones a la inversión privada (lo que incluyó, en este último caso, servicios de valor agregado y la telefonía celular y un intento de privatizar la Empresa Nacional de Telecomunicaciones

CABE AGREGAR QUE LA POBREZA, EXPRESADA COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE SE ENCUENTRA BAJO LA LÍNEA DE POBREZA, TAMBIÉN SE REDUJO EN EL PERÍODO 1994-1997, PERO SOLO EN LAS ÁREAS URBANAS (DEL 45,3 % AL 42,7 %).

(Telecom) y se crearon tres comisiones encargadas de la regulación de los servicios públicos de gas y energía, telecomunicaciones y agua potable.

Este proceso se intensificó durante la Administración Samper. Los servicios telefónicos de larga distancia nacional e internacional quedaron abiertos a la competencia, y algunos de los principales activos de generación eléctrica fueron privatizados en 1996-1998.

Este proceso siguió un modelo implícito según el cual empresas privadas y empresas públicas nacionales y municipales coexistirían, compitiendo entre sí en los sectores en los cuales esto era posible, y las segundas seguirían operando en los mercados en que existían monopolios naturales, como la red nacional de transmisión eléctrica manejada por Interconexión Eléctrica S.A. (ISA). Por otra parte, las comisiones reguladoras de servicios públicos adoptaron reglamentaciones modernas integrales para todos los sectores.

En 1995 comenzó a funcionar la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios,

¹⁶ Véase Departamento Nacional de Planeación (1995).



y ese mismo año se crearon el Comité de Inversión Privada en Infraestructura y una oficina de coordinación y promoción de los proyectos correspondientes en el DNP. Estas entidades permitieron mejorar el seguimiento del plan de infraestructura privada, y el análisis de la distribución de riesgos en los sectores privado y público.

Esto condujo a un completo rediseño del programa de concesiones en el sector de transporte y a la eliminación o significativa reducción de los riesgos asumidos por el sector público en los sectores de energía y telecomunicaciones, asociados al otorgamiento de garantías a las inversiones privadas.

En relación con este aspecto, se promulgaron normas legales orientadas a asegurar la medición y la presupuestación adecuadas de los riesgos asumidos por el Gobierno y las empresas del sector público al otorgar dichas garantías (Ley 448 de 1998). En conjunto con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se analizó igualmente la posibilidad de crear nuevos servicios de financiamiento para los proyectos privados de infraestructura.

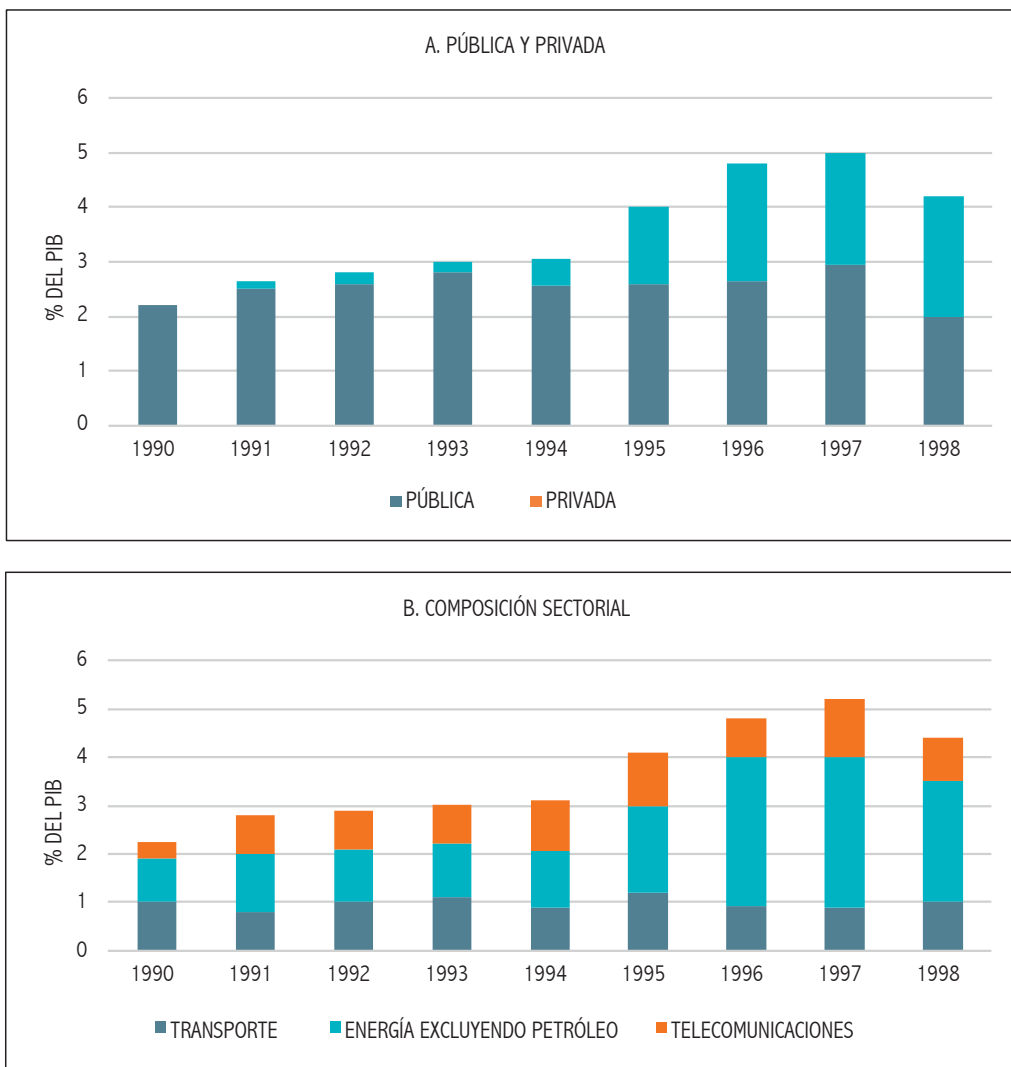
» Durante el Gobierno de Ernesto Samper, el gasto social sufrió un importante incremento, en parte, por las transferencias a los departamentos y municipios destinadas a inversión social, especialmente educación y salud.

Los resultados obtenidos fueron muy positivos. Aunque las expectativas del plan solo se concretaron parcialmente, las inversiones en infraestructura se incrementaron en forma sustancial, del 2,9 % del PIB en 1991-1994 al 4,6 % en 1995-1998, lo que colocó a Colombia en la categoría de países con inversiones relativamente altas en infraestructura, según los patrones internacionales (Cuadro 5).

Este incremento obedeció, fundamentalmente, a las inversiones privadas y benefició a todos los sectores (Gráfico 3). Debido a las limitaciones fiscales, las inversiones en transporte fueron inferiores a las metas establecidas. La atracción de inversiones privadas a este sector también fue más difícil que lo que se previó originalmente. Por lo tanto, en comparación con los niveles internacionales, el sector de transporte siguió mostrando un rezago.

Así mismo, en 1998 se produjo una brusca contracción de las inversiones del sector público en este sector, debido a las medidas de ajuste fiscal, pese a lo cual las inversiones totales en infraestructura de transporte siguieron siendo más elevadas que los registros históricos existentes hasta 1994.

GRAFICO 3 INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA



Fuente: DNP

La expansión de la cobertura de los servicios públicos fue uno de los resultados de las elevadas inversiones en infraestructura (Cuadro 4). Se reflejó, en particular, el auge en el servicio de telecomunicaciones; la extensión acelerada de la red de gas; el aumento notable de la generación termoeléctrica, que redujo la dependencia de los servicios de electricidad de las condiciones climatológicas (lo que quedó confirmado durante el fenómeno de 'El Niño' que se presentó entre 1997 y 1998), y la mejor conservación y mantenimiento de la red vial nacional. De acuerdo con las encuestas reali-

zadas por INVÍAS, el porcentaje de carreteras nacionales en buenas condiciones aumentó del 37 % al 76 %.

Como se señaló al comienzo de este ensayo, uno de los principales retos del Plan Nacional de Desarrollo fue atender la insuficiencia de capital humano e infraestructura, que se había convertido en una restricción importante al crecimiento económico de Colombia. Los progresos en estas dos áreas representaron un gran avance durante la Administración Samper y llevaron a que el país ocupara una posición de vanguardia a nivel regional. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Byrne, J--Ag--Banco de la República (1995), "Endeudamiento externo privado", Nota Editorial, Revista del Banco de la República, Bogotá, mayo.
- Banco Mundial (1995), Cómo responder al desafío de la infraestructura en América Latina y el Caribe, Washington, D.C.
- Botero, Jesús, Gustavo López y Remberto Rhenals (1995), "Ahorro externo y ahorro interno: la financiación del crecimiento en el Salto Social", Cuadernos del CIDE, No. 1, marzo.
- Cárdenas, Mauricio y Felipe Barrera (1997), "On the Effectiveness of Capital Controls: The Experience of Colombia during the 1990s", Journal of Development --Economics, Vol. 54, No. 1, número especial, octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile.
- Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997), El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Informe final, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación(1995), El Salto Social: Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Bogotá.
____ (1998), "Plan Nacional de Desarrollo el 'El Salto Social': Logros y retos", junio 23.
- Hernández, Antonio y Carolina Gómez (1998), "Ajuste fiscal: de la retórica los acuerdos", Mimeo, Banco de la República.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1996), La coyuntura y la política económica, julio.
- Montenegro, Santiago (ed.) (1997), "Los determinantes de la tasa de cambio real en Colombia", Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía-CEDE, Debates No. 1, septiembre.
- Ocampo, José Antonio (1992), "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", Análisis Político, No. 17, septiembre-diciembre.
____ (1995), "La estrategia económica de El Salto Social", en Eduardo Lora y Cristina Lanzetta (comps.), El Salto Social en discusión, Bogotá, Tercer Mundo-Fedesarrollo-PNUD.
____ (1997), "Evaluación de la situación fiscal colombiana", Coyuntura Económica, Vol. 27, No. 2, junio.
____ y Javier Gómez (1997), "Los efectos de la devaluación nominal sobre la tasa de cambio real en Colombia", en Montenegro (1997).
____ y Camilo Tovar (1997), "Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia 1990-1996", en Ricardo French-Davis y Helmut Reisen (comps.), Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina, Santiago de Chile, McGraw Hill.
- Sánchez, Fabio, Mauricio Olivera y Manuel Fernando Castro (1995), "Evolución del sector público 1981-1994", Planeación y Desarrollo, Vol. 26, julio-septiembre.
- Urrutia, Miguel (1995) "La estrategia de estabilización de la Junta del Banco de la República 1991-1994", Revista del Banco de la República, marzo.

GRANDES RETOS ECONÓMICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO

A mediados del año 2000 el país había recuperado una tasa de cambio real de equilibrio. Esta es la mejor de las semillas que se han sembrado para que el árbol de la recuperación económica crezca sano y robusto.

POCOS GOBIERNOS EN LA historia económica de Colombia han debido hacer frente a desafíos tan descomunales como el que se inició el 7 de agosto de 1998; y pocos también han tenido la satisfacción de registrar, frente a la mayoría de tales desafíos, positivos resultados que sentaron las bases para que el país pudiera orientarse por los caminos de un crecimiento sólido y sostenible.

El desempeño de la economía colombiana en 1999 estuvo estrechamente ligado a los desarrollos de la economía internacional. En una economía cada vez más integrada en los planos económico y financiero, el ciclo económico de América Latina no es ajeno a los choques en los mercados internacionales de capitales ni a los términos de intercambio.

El año de 1999 pasará a la historia como el peor de América Latina en la década de los noventa. Después de crecer en promedio de una tasa del 3,8 % hasta 1997, la región creció el 2,1 % en 1998 y no creció en absoluto en 1999. Detrás de este resultado se encuentran el cambio de percepción de los mercados internacionales sobre los riesgos de las inversiones de todo tipo en los países latinoamericanos y la caída en el precio de los productos básicos, como secuela de las crisis del sudeste asiático, Rusia y Brasil¹. Cabe recordar que Rusia decretó la moratoria de pagos el 6 de



JUAN CAMILO
RESTREPO SALAZAR
EXMINISTRO DE HACIENDA

agosto de 1998, es decir, la víspera del inicio de la Administración Pastrana Arango.

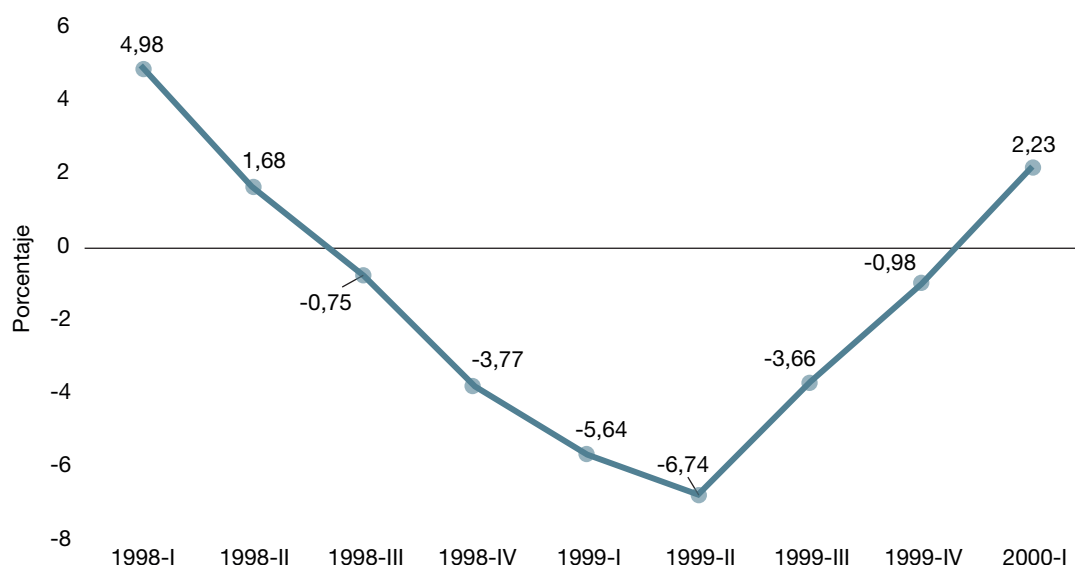
Como resultado de la recesión, el desempleo promedio de América Latina aumentó a niveles del 8,7 %, la tasa más alta observada desde que se dispone de información para un número significativo de países. De otra parte, durante 1998 y comienzos de 1999 los términos de intercambio se deterioraron de manera significativa para un conjunto importante de países latinoamericanos, al tiempo que la demanda externa se contrajo.

Ahora bien, los choques externos no afectaron de la misma manera ni con la misma intensidad a los diferentes países de la región. Algunas economías experimentaron fuertes choques en el mercado de bienes; otras sufrieron con más rigor los efectos del endurecimiento de los mercados financieros internacionales. Y Colombia no fue una excepción.

La economía colombiana venía cayendo fuertemente desde el primer trimestre de 1998, es decir, desde antes de que comenzara el Gobierno de Andrés Pastrana. La economía del país logró, sin embargo, no solo reencontrar indicadores evidentes de recuperación a corto plazo, sino –lo que es aún más importante– anclajes de estabilización sólida a mediano y largo plazo. El gráfico 1 ilustra cómo se dio el despegue de la economía colombiana a partir del segundo trimestre de 1999.

1. De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional, los precios de los productos básicos diferentes al petróleo cayeron 14,7 % en 1998 y 6,9 % en 1999.

GRÁFICO 1.
CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB TRIMESTRAL (PORCENTUAL)



Fuente: Ministerio de Hacienda y DNP-Umacro.

Política económica durante la administración

La Administración Pastrana Arango encontró una tasa de cambio revaluada. La tasa de cambio de equilibrio –aquella que asegura sostenibilidad a las cuentas externas del país– se había regazado notablemente desde comienzos de los noventa.

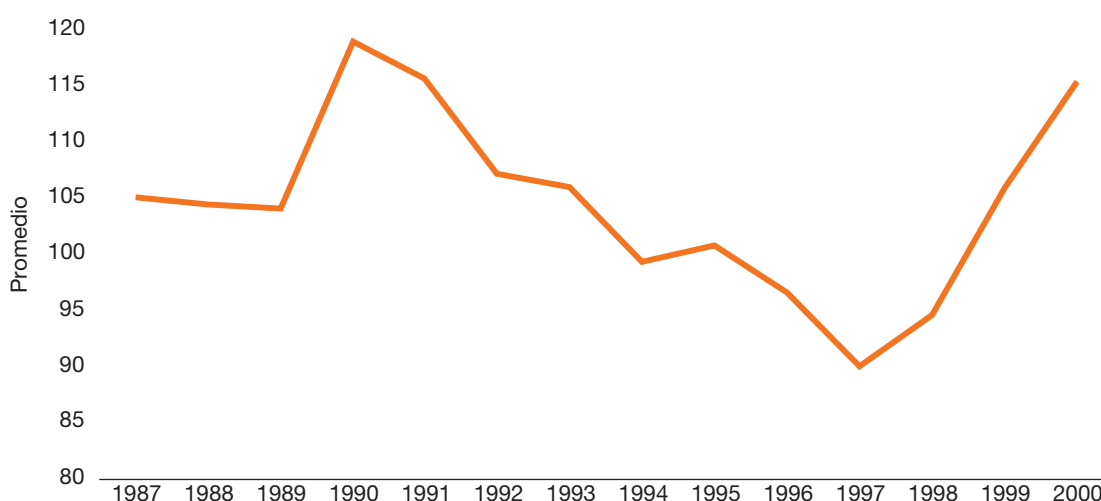
Nada más grave para la economía que una prolongada revaluación, sobre todo cuando ella no obedece a mejoras en la productividad del conjunto de la economía, sino a causas fortuitas o a malos manejos fiscales. La revaluación de la década de los años noventa

LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO ENCONTRÓ UNA TASA DE CAMBIO REVALUADA. LA TASA DE CAMBIO DE EQUILIBRIO SE HABÍA REGAZADO NOTABLEMENTE DESDE COMIENZOS DE LOS NOVENTA.

del siglo XX y la desafortunada decisión de adelantar la apertura en un contexto revaluacionista fueron responsables de la pérdida de muchos empleos en el país; hizo que se resintieran las estructuras productivas y que se sometiera a una injusta competencia a la agricultura y a la industria nacionales.

El hecho de que un país con abundantes tierras y aguas como Colombia pasara a importar cerca de 7 millones de toneladas anuales de alimentos; y que se ‘potrerizaran’ cerca de 700.000 hectáreas que estaban dedicadas a la producción de alimentos fue muy grave. Además, la infraestructura cafetera del país recibió un golpe severo; regiones productivas

GRÁFICO 2.
ÍNDICE DE LA TASA DE CAMBIO REAL (1987-2000)



Fuente: cálculos propios, datos del Banco de la República – sector externo.

y de alta generación de empleo sufrieron lo indecible en los años noventa y el país registró uno de los más altos déficits de su historia en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que superaba el 6 % del PIB cuando se inició la administración Pastrana.

Por eso el Gobierno, desde la primera hora, se aplicó con determinación a orientar, en estrecha colaboración con el Banco de la República, una recuperación de la tasa de cambio. Además, el Ministerio de Hacienda y la DIAN adelantaron una batalla decidida contra el contrabando. Nada más erróneo que haber hecho la apertura simultáneamente con la apreciación del peso, y como si esto fuera poco, al tiempo que se desmontaba el aparato represivo del contrabando.

DURANTE EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA SE LOGRÓ QUE LA TASA DE CAMBIO RETORNARA A NIVELES DE EQUILIBRIO.

Las aperturas exitosas nunca se hicieron con la moneda revaluada ni con desmantelamiento de las aduanas. Por el contrario, los países más abiertos del mundo son los que tienen aduanas más severas. La apertura no se hizo para que el país se inundara de importaciones al amparo de una tasa de cambio revaluada o de unos controles laxos y permisivos en las aduanas, sino para que el empleo nacional se viera fortalecido con más exportaciones.

Este es el primer gran logro económico obtenido durante el gobierno de Andrés Pastrana pues se logró que la tasa de cambio retornara a niveles de equilibrio. Si se toma el año 1994 como base 100 del índice de paridad, se obtiene que dicho índice al inicio de

la Administración Pastrana Arango estaba en niveles del 85 % y a finales de 2000 se encontraba ya por encima del 115 %. Es decir, se recuperó cerca del 30 %, al mismo tiempo que se reforzaba la lucha contra el contrabando.

Los resultados de esta política se aprecian fácilmente: las exportaciones no tradicionales –para no contabilizar el factor de los mejores precios del petróleo– crecieron a tasas de más del 20 % anual; el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se había reducido, de niveles de más del 6 % del PIB que había en 1998, a menos del 2 % del PIB en 2000. Adicionalmente, la reducción en las importaciones de alimentos fue notable en el año 2000. Por ejemplo, fueron un 25 % más bajas que las de

LA APERTURA NO SE HIZO PARA QUE EL PAÍS SE INUNDARA DE IMPORTACIONES AL AMPARO DE UNA TASA DE CAMBIO REVALUADA, SINO PARA QUE EL EMPLEO NACIONAL SE VIERA FORTALECIDO CON MÁS EXPORTACIONES.

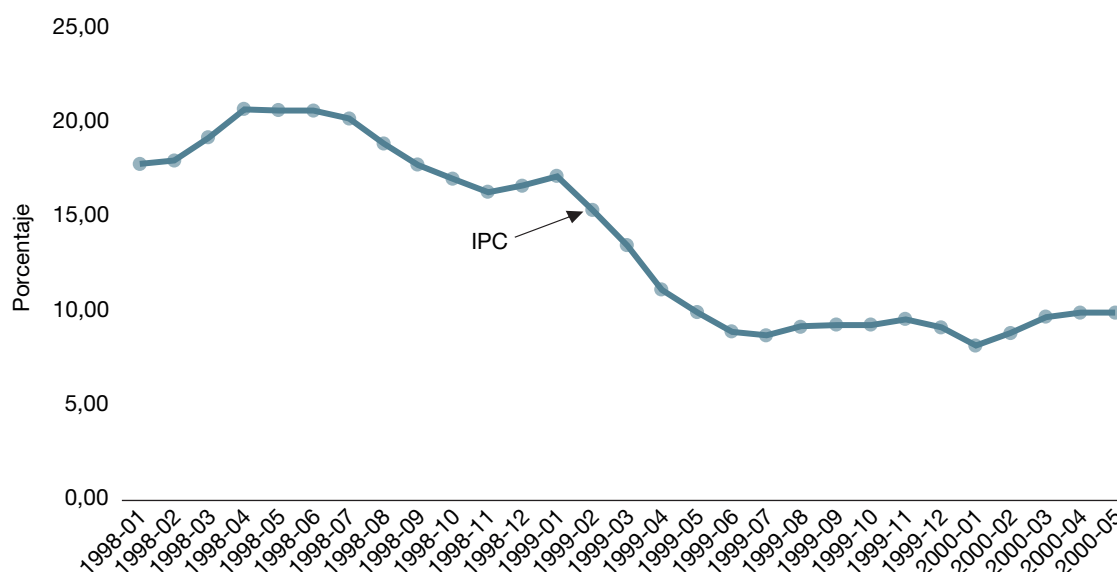
los años anteriores; el país volvió a tener superávit comercial por primera vez en 7 años.

La liberación de la tasa de cambio en septiembre de 1999 y el abandono del sistema de franjas resultaron exitosos, aun contra los pronósticos pesimistas de algunos. No hubo sobre-reacción ni en la tasa de cambio ni en las tasas de interés y desde entonces el mercado cambiario ha marchado con normalidad y sobre él no han vuelto a recaer presiones especulativas.

El control de la inflación

A partir de 1999 Colombia logró ubicarse en el grupo de países con inflación de un solo

GRÁFICO 3.
INFLACIÓN (VARIACIÓN ANUAL)



Fuente: elaboración propia, datos del Banco de la República.



dígito y allí se mantuvo durante la siguiente década. Este, sin duda alguna, es otro de los grandes logros económicos de la administración Pastrana.

En general, los países latinoamericanos que hoy presentan economías sanas y prósperas entraron al terreno de inflaciones de un solo dígito desde la década de los ochenta. Colombia, por diversas razones, se había quedado en inflaciones entre el 20 % y el 30 % y gracias a lo que se hizo a partir de 1999 pudo ingresar al grupo de países con inflaciones de un solo dígito.

Este logro constituye una ocasión irrepetible para crecer con equidad y firmeza. La experiencia internacional muestra que un proceso de crecimiento estable nunca se consolida si persisten desequilibrios grandes en los precios. No hay nada que atente más

» Los países latinoamericanos que hoy presentan economías sanas y prósperas entraron al terreno de inflaciones de un solo dígito desde la década de los ochenta.

contra la equidad que las inflaciones altas, las cuales terminan por empobrecer más a los pobres y, simétricamente, enriquecer más a los ricos.

Lo que logró hacerse desde 1999 en materia de inflación fue uno de los éxitos económicos de la Administración Pastrana Arango y mantener la inflación baja, en niveles de un solo dígito, debe seguir siendo un gran propósito nacional.

Algunos escépticos dirán que la baja en la inflación es el resultado del decaimiento en la demanda agregada que ha experimentado el país. Ello no es correcto pues en la última década se han alternado períodos de altas y bajas en la demanda agregada y, sin embargo, la inflación ha permanecido baja. Esta nueva dinámica de la inflación en Colombia comienza precisamente a partir de 1999.

Las tasas de interés

¿Cómo no mencionar también lo que el Gobierno de Andrés Pastrana logró en materia de tasas de interés? Lo cierto es que se logró bajarlas, en los primeros años del Gobierno, en cerca de 25 puntos nominales, una de las reducciones más rotundas en muchas décadas. Ello permitió, además, que la estructura de tasas reales –tanto activas como pasivas– fuera compatible con la recuperación de la economía y del empleo, lo que por supuesto no ocurría al inicio de la administración, cuando las tasas de interés eran cercanas al 50 %.

Fue, pues, el comportamiento positivo de estos indicadores cruciales –tasa de cambio,

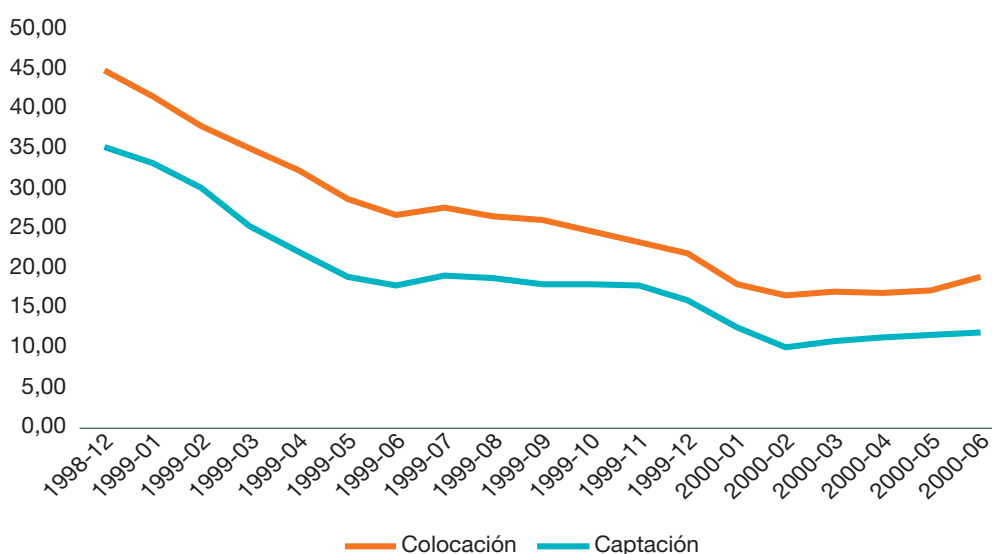
LO QUE LOGRÓ HACERSE DESDE 1999 EN MATERIA DE INFLACIÓN FUE UNO DE LOS ÉXITOS ECONÓMICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PASTRANA ARANGO.

tasa de inflación y tasa de interés– lo que permitió desde entonces que el crecimiento como un todo se reiniciara con vigor.

Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y liberación de la tasa de cambio: ¿Por qué se acudió al FMI?

Los desequilibrios internos y la crisis financiera internacional de 1997 y 1998 desencadenaron un complejo proceso de ataques especulativos contra el peso, pérdida de reservas internacionales, aumento en las tasas de interés y elevación de los spreads de los bonos colombianos en el exterior. Todo ello condujo a la crisis del sector financiero.

GRÁFICO 4.
TASA DE INTERÉS NOMINAL DE CAPTACIÓN Y COLOCACIÓN



Pese a contar el Gobierno con un programa macroeconómico coherente orientado a promover la reactivación de la economía y el ajuste gradual de las finanzas públicas, la crisis se acentuó a lo largo del primer semestre de 1999, a medida que la recesión económica mundial y latinoamericana se profundizaba. Bajo estas circunstancias, y con el fin de evitar una mayor pérdida en su capacidad de maniobra a nivel económico, el Gobierno tomó la trascendental decisión de solicitar el respaldo del FMI para su programa.

Esa decisión generó innegables efectos positivos sobre el entorno económico del país. En primer lugar, el aval del FMI actuó como un blindaje al programa económico del Gobierno, lo cual sirvió para devolverle credibilidad a la política económica, y con ella, la confianza y el respeto de la comunidad financiera internacional del país.

En segundo lugar, el acuerdo contribuyó a despejar los temores en cuanto a la sostenibilidad de la posición externa del país, al ofrecer directamente un crédito de apoyo de balanza de pagos y además acceso a un volumen importante de recursos adicionales de la banca multilateral. Por último, el acuerdo aseguró la coherencia macroeconómica del programa de gobierno, al plantear unos objetivos generales y unas metas específicas que hicieran compatibles los esfuerzos simultáneos de ajuste y recuperación.

Liberación de la tasa de cambio y el abandono de las bandas

Otra de las decisiones de política económica importantes tomadas durante el Gobierno de Andrés Pastrana fue el abandono, por parte de la Junta Directiva del Banco de la República, del régimen de banda cambiaria y su

LA REVALUACIÓN DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS NOVENTA DEL SIGLO XX Y LA DESAFORTUNADA DECISIÓN DE ADELANTAR LA APERTURA EN UN CONTEXTO REVALUACIONISTA FUERON RESPONSABLES DE LA PÉRDIDA DE MUCHOS EMPLEOS EN EL PAÍS; HIZO QUE SE RESINTIERAN LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS Y QUE SE SOMETIERA A UNA INJUSTA COMPETENCIA A LA AGRICULTURA Y A LA INDUSTRIA NACIONALES.

reemplazo por un sistema de libre flotación del tipo de cambio nominal.

Esta trascendental decisión, que tuvo lugar el 25 de septiembre de 1999, puede considerarse como la última etapa de un proceso de flexibilización cambiaria que se inició en 1994, cuando se abandonó el esquema de minidevaluaciones, vigente desde 1967, y se introdujo el sistema de banda cambiaria. La liberalización gradual fue la forma como el país se fue adecuando a la mayor integración en la economía mundial y particularmente a la creciente volatilidad en los flujos internacionales de capitales.

Como se analiza a continuación, esta volatilidad, junto con la existencia de importantes desequilibrios macroeconómicos, fueron los elementos centrales que determinaron la decisión de liberar finalmente el tipo de cambio nominal.

Evolución de la tasa de cambio nominal bajo el sistema de banda

El sistema de banda cambiaria, instituido en enero de 1994, fue modificado en tres oportunidades para responder a las cambiantes condiciones del entorno doméstico e internacional. La primera modificación fue a la baja, mientras que las dos restantes al alza y culminaron con su eliminación en septiembre de 1999.

La banda cambiaria registró una modificación hacia abajo en diciembre de 1994, como respuesta a las presiones revaluacionistas originadas en el considerable ingreso de capitales y en las expectativas del auge petrolero. A partir de esa fecha y hasta 1998 la banda se mantuvo sin modificación, resistiendo presiones tanto revaluacionistas como devaluacionistas –estas últimas asociadas a las

crisis mexicana y asiática de mediados de los noventa y a dificultades políticas internas-. Desde finales de 1997, las presiones alcistas sobre la banda se intensificaron, hasta que en septiembre de 1998 –o sea, al mes de haber comenzado el Gobierno– esta se desplazó por primera vez hacia arriba en un 9 %.

Esta modificación se hizo en reconocimiento a los cambios que se presentaron en algunos de los determinantes fundamentales de la tasa de cambio real. En primer lugar, el compromiso del Gobierno con el ajuste fiscal era compatible con una tasa de cambio más



Edición No. 317,
marzo de 2007.

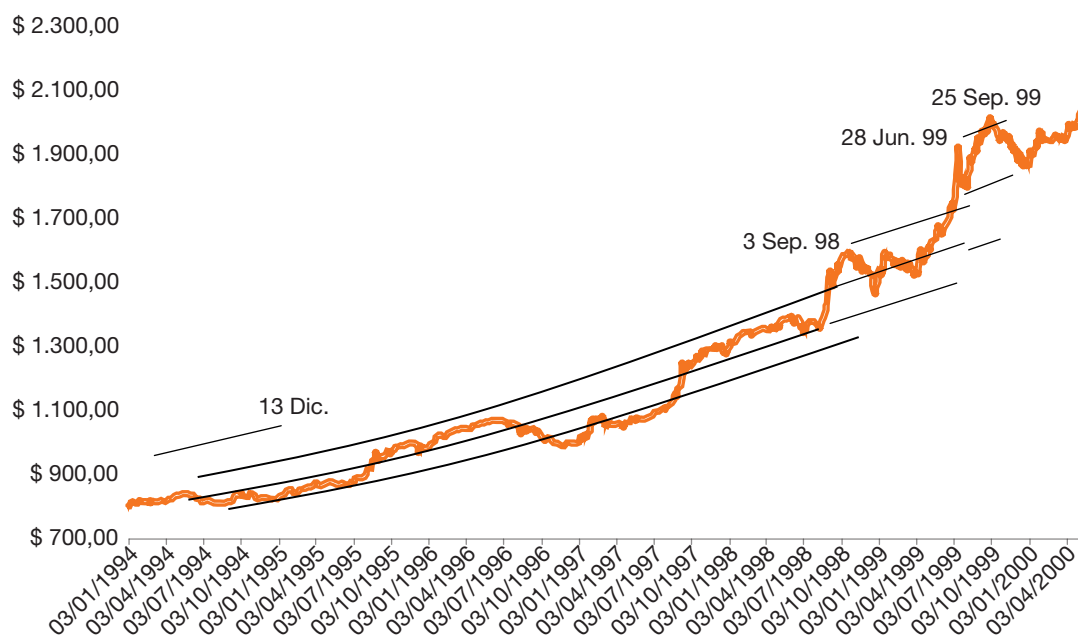
devaluada. En segundo lugar, los cambios en el entorno internacional se manifestaron en el estrechamiento de los mercados internacionales de capitales.

También influyeron la caída en los precios de los productos básicos y el bajo crecimiento en la demanda externa. Todo esto determinó devaluaciones importantes en países socios y competidores en los mercados externos, que eran compatibles con una mayor devaluación tanto nominal como real en Colombia.

El primer realineamiento de la banda al alza contribuyó a la estabilidad cambiaria

GRÁFICO 5.

EVOLUCIÓN DIARIA DE LA TASA DE CAMBIO REPRESENTATIVA DEL MERCADO



Fuente: elaboración propia, con datos de Banrep.



hasta abril de 1999 y a la reducción de las tasas de interés. En este lapso, la tasa de interés para los Depósitos a Término Fijo (DTF) se redujo en más de 14 puntos, pasando del 36 % en junio de 1998 al 22 % a finales de abril de 1999.

Lo anterior fue posible gracias a la credibilidad de la política económica y, en particular, del programa macroeconómico anunciado a partir del desplazamiento de la banda. Esta mayor confianza y credibilidad se manifestaron en la disminución de los spreads de la deuda soberana, que se redujeron en más de un 50 % durante los 3 meses siguientes al desplazamiento, al pasar de 1100 puntos básicos el 11 de septiembre de 1998 a 464 puntos a mediados de abril de 1999. De otra parte, el Gobierno logró colocar bonos en el exterior por un monto de US\$500 millones en marzo, frente a una demanda superior a los US\$2000 millones. No obstante, a finales de abril los ataques contra la moneda se reiniciaron, y se intensificaron a lo largo del mes de junio.

Diversos factores explican estos cambios. Para esa fecha se hicieron evidentes tanto la magnitud de la recesión como la profundidad

» A Brasil le tomó cerca de tres meses alcanzar una relativa estabilidad cambiaria, mientras que Ecuador debió optar por la dolarización de su economía.

de la crisis financiera que había heredado la Administración de Andrés Pastrana. Las calificadoras de riesgo anunciaron una modificación hacia abajo de la calificación de la deuda soberana y sumado a lo anterior, el ritmo al que marchaban las privatizaciones y algunas reformas estructurales puso en peligro el cumplimiento de los compromisos fiscales del Gobierno.

Los eventos mencionados aceleraron las presiones sobre el tipo de cambio, el cual alcanzó el techo de la banda el 26 de junio. En un nuevo esfuerzo por estabilizar el mercado cambiario, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República acordaron adelantar el anuncio del programa macroeconómico 1999-2000, con el propósito de brindar claridad sobre el compromiso de ajuste fiscal de la administración y generar confianza entre los inversionistas.

En el marco de este programa se modificaron los parámetros de la banda, desplazándola de nuevo hacia arriba en 9 puntos porcentuales. Además, y con el propósito de otorgar mayor flexibilidad al régimen cambiario, el ancho de la banda se amplió de 14 a 20 puntos



porcentuales, en tanto que la pendiente de la banda se redujo del 13 % al 10 %, acorde con la meta de inflación.

Al poco tiempo, sin embargo, se presentaron hechos que minaron la credibilidad de la nueva banda: la subida de las tasas de interés en los Estados Unidos, la eliminación de la banda cambiaria chilena, la profundidad de la recesión, la incertidumbre acerca del costo fiscal del salvamento del sistema financiero, la reducción de la calificación de riesgo del país por parte de tres calificadoras y los pronunciamientos de la Corte Constitucional acerca del sistema de financiación de vivienda.

Así, durante el mes de septiembre de 1999 los ataques a la banda reaparecieron y obligaron al Banco de la República a vender hasta US\$401 millones en tan solo 4 días.

El 25 de septiembre la Junta Directiva del Banco de la República, después de conocerse un principio de acuerdo con el FMI sobre el programa de ajuste y el respaldo de la banca multilateral, tomó la decisión de abandonar la defensa de la banda cambiaria y permitir la libre flotación del peso.

Evolución del tipo de cambio nominal bajo el régimen de flotación

A partir de la adopción del nuevo régimen se observó una mayor estabilidad del tipo de cambio nominal, lo cual confirma que el momento que se eligió para permitir la flotación fue el apropiado. Tras una breve reacción al alza que no duró más de una semana y que llevó la tasa representativa del mercado (TRM) a su nivel máximo en 1999 de \$ 2.015,

LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA, DESPUÉS DE CONOCERSE UN PRINCIPIO DE ACUERDO CON EL FMI SOBRE EL PROGRAMA DE AJUSTE Y EL RESPALDO DE LA BANCA MULTILATERAL, TOMÓ LA DECISIÓN DE ABANDONAR LA DEFENSA DE LA BANDA CAMBIARIA Y PERMITIR LA LIBRE FLOTACIÓN DEL PESO.

el tipo de cambio comenzó a descender hasta alcanzar un mínimo de \$ 1.867 el 20 de diciembre. A partir de esa fecha y hasta marzo esta tendencia se revirtió, pero la tasa de cambio se mantuvo en un nivel inferior o cercano al que existía en el momento de abandonar la banda cambiaria.²

Este resultado contrasta favorablemente con lo observado en Brasil y Ecuador, países que también liberaron sus tipos de cambio en 1999, pero que enfrentaron dificultades en la transición hacia la flotación. De hecho, a Brasil le tomó cerca de tres meses alcanzar una relativa estabilidad cambiaria, mientras que Ecuador debió optar por la dolarización de su economía.

Superación de la crisis financiera

La crisis financiera de 1998 es la más seria en la historia financiera reciente del país. Como todas, sorprendió a los analistas, a los gobernantes y al público en general, a pesar de que desde mucho antes ya había datos que hacían indudable su aproximación. A diferencia de la crisis de 1982 y la de 1998 se produjo en un contexto internacional que la hacía mucho más difícil.

Entre las dos crisis –la de 1982 y la de 1988– hubo muchos cambios normativos que debieron haberle dado mayor solidez al sistema financiero, tales como la creación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), la apertura a la banca del exterior, la adhesión del país a los principios de Basilea, la adopción del sistema de banca central independiente, la reducción de la importancia

2. El director y gerente del Fondo Monetario Internacional en ese entonces, Michel Camdessus, le comentó al autor de este capítulo que la flotación decretada por Colombia en septiembre de 1999 había sido una de las más exitosas del mundo.

de la banca pública y un grado muy superior de tecnificación y profesionalismo en las autoridades financieras, en particular en la Superintendencia Bancaria.

¿Por qué, entonces, se produjo la crisis financiera? De modo general hay que observar que ella no afectó por igual a todo el sector financiero. Se concentró en las entidades financieras cooperativas, en la banca pública y en el crédito hipotecario. Esto, de entrada, sugiere que algunas de las causas estuvieron seguramente en fallas de gobierno corporativo, que tienden a afectar mayormente a los bancos de propiedad estatal y a aquellos en los que no hay propietarios en sentido estricto, como los cooperativos.

A diferencia de 1982, en 1998 los bancos más grandes no fueron afectados, aunque ello no excluyó que muchos ahorradores e inversionistas salieran perjudicados. Pero más allá de esto hubo múltiples factores internacionales y domésticos –que además no fueron exclusivos en Colombia, ya que hubo crisis semejantes en muchos otros países en la misma época– que llevaron a que una situación compleja se volviera económica, política y socialmente explosiva.

Cuando se inició la Administración Pastrana, ya los vientos tempestuosos se habían abatido sobre la banca colombiana. Correspondió entonces al Gobierno adoptar múltiples iniciativas, desde la declaratoria de la emergencia económica hasta la presentación de diversos proyectos de ley, así como la implementación de ambiciosos programas a través de Fogafin.

De gran interés resulta observar que en esta crisis pudo verse la capacidad de reacción de las nuevas autoridades creadas por la Constitución de 1991, en particular de la junta directiva del Banco de la República y de la

OTRA DE LAS DECISIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA TOMADAS DURANTE EL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA FUE EL ABANDONO, POR PARTE DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA, DEL RÉGIMEN DE BANDA CAMBIARIA Y SU REMPLAZO POR UN SISTEMA DE LIBRE FLOTACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL.



Edición No. 319,
julio de 2007.

Corte Constitucional. En crisis anteriores los gobiernos contaban con mayores facultades y experimentaban menos controles institucionales de las que tuvo que sortear la administración entre 1998 y 1999. Además, de la apertura económica y de la liberación cambiaria era más fácil enfrentar la crisis con acciones puramente domésticas.

Pese a lo anterior, las medidas adoptadas fueron eficaces. La crisis fue controlada con un costo bajo si se compara con el que tuvieron que asumir otros países, y la recuperación fue relativamente rápida si se considera la gravedad de la situación. Aunque los estudios y las publicaciones técnicas han reconocido todos estos factores, los ciudadanos de a pie con frecuencia se han formado sus opiniones con base en escritos inspirados por motivaciones políticas y referidos a casos concretos, no significativos, en términos de participación en el sistema financiero.

Se hizo frente a una de las crisis hipotecarias más severas que el país ha tenido y se promovió la reestructuración patrimonial del sistema financiero. La política del Gobierno no fue nunca la de salvar banqueros ni la de 'socializar pérdidas', sino la de preservar las debidas seguridades para los ahorradores y el buen funcionamiento del sistema de pagos del país.

El costo de evitar esta catástrofe se ha diluido fiscalmente en el tiempo y terminará siendo extremadamente bajo no superior al 1 % del PIB. Costo que, si se compara con el de las crisis financieras en otros países, donde se dejó propagar una crisis generalizada, hasta alcanzar en ocasiones 50 puntos del PIB y más, en Colombia ha sido módico. Cerca del 90 % de los costos de la crisis financiera fueron absorbidos por los procesos de saneamiento y capitalización de la banca pública.



Lo que en esa materia se hizo entre 1998 y 2000 realmente no tiene precedentes. Se asumió con decisión el reto de liquidar la Caja Agraria y se puso fin a 25 años de titubeos. Así mismo, se dispuso una absorción ordenada de negocios del BCH por parte de Granahorrar, dando por terminado uno de los casos más deplorables de desmanejo administrativo y financiero: en efecto, el BCH se convirtió durante la administración anterior a la de Pastrana Arango en un banco inviable, al igual que la Caja Agraria, que perdía más de \$ 1000 millones diarios.

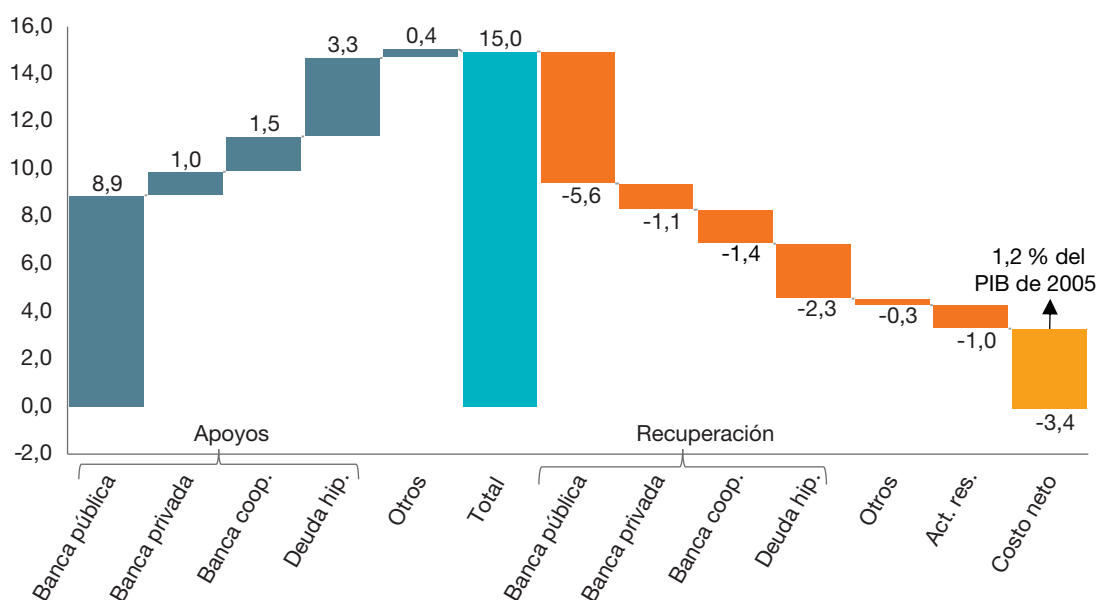
El Banco Cafetero absorbió también ordenadamente los negocios del Banco del Estado. El propósito del Gobierno desde un comienzo fue privatizar los bancos Granahorrar

» La política del Gobierno Pastrana no fue nunca la de salvar banqueros ni la de 'socializar pérdidas', sino la de preservar las debidas seguridades para los ahorradores y el buen funcionamiento del sistema de pagos del país.

y Cafetero, manteniendo en la órbita oficial solamente al Banco Agrario. En octubre de 2006, Fogafin publicó cifras que mostraban que el costo fiscal del manejo de la crisis financiera resultó inclusive inferior al estimado, pues apenas ascendía a 1,2 % del PIB a octubre de 2006.

Es difícil encontrar en la historia financiera reciente un ejemplo como este, en el que se desactivó una crisis financiera potencialmente de incalculable magnitud. Gracias a las medidas adoptadas se le evitaron a la economía y a la sociedad en su conjunto los traumatismos que habría tenido un colapso financiero generalizado, y todo ello con un costo fiscal tan bajo como lo acreditan las cifras oficiales de Fogafin que muestra el gráfico 6.

GRÁFICO 6.
COSTOS DE LA CRISIS FINANCIERA, A 2005



Fuente: Fogafin

Nota 1: Incluye Fodasec y apoyos de liquidez a entidades de desmonte.

Nota 2: Las recuperaciones de entidades en liquidación no se incluyen dado que se utilizaron para atender pasivos. De las entidades públicas en marcha se registran las utilidades distribuidas al gobierno nacional, y de las demás, las recuperaciones por pagos de servicios y/o ventas de activos.

Nota 3: Incluye diferencias entre activos y pasivos en entidades en liquidación y el valor de las cuentas por pagar y/o garantías recibidas a raíz de las operaciones de apoyo. Incluye valor mínimo de venta de Granbanco y el valor de venta de Granahorrar.

Nota 4: Incluye los patrimonios de Banagrario y CISA a corte de agosto de 2006.

Nota 5: Incluye activos residuales.

Rescate de las finanzas territoriales

Al iniciarse la Administración de Andrés Pastrana, una de las principales tareas que ella encontró en la agenda de prioridades fiscales fue la idea de darle un giro radical a la manera como venían marchando las finanzas públicas de las entidades territoriales, que estaban al borde del colapso.

La profunda crisis que atravesaban no solamente estaba comprometiendo la viabilidad financiera misma de las entidades territoriales, sino que –por su magnitud– tenía la capacidad de alterar de manera grave las finanzas agregadas del país.

De allí que desde la primera hora el equipo económico de la Administración Pastrana, liderado por el Ministerio de Hacienda, se



aplicará con todo empeño a estructurar una reforma integral de las finanzas de las entidades territoriales del país. Reforma que, en sus rasgos institucionales, quedó concluida durante los primeros dos años del Gobierno.

No fue una tarea fácil, pues, como ya se ha explicado, América Latina –y Colombia no fue una excepción– atravesaba durante esa época una de las peores crisis económicas que se habían presenciado después de la gran recesión de los años treinta del siglo XX.

La reestructuración de las finanzas territoriales hubo que adelantarla en medio de una profunda crisis macroeconómica, que, como se aclaró al comienzo de este capítulo, ya había estallado cuando la administración Pastrana inició tareas. En el segundo semestre de 1998 y primero de 1999 el país quedó, como ha sido relatado, al borde de una crisis sistémica de las entidades crediticias, emergencia que afortunadamente se logró superar a bajo costo comparado con lo que ha sido el costo de la desactivación de otras crisis financieras.

Recuérdese, además, que la moratoria de la deuda rusa, con todo el cataclismo financiero internacional que significó, se declaró en los primeros días de agosto de 1998.

Y como si todo eso fuera poco, en enero de 1999 tuvo lugar el devastador terremoto de la zona cafetera, el cual comprometió gigantescos recursos fiscales que, por supuesto ni siquiera estaban presupuestados en la vigencia de 1999, pero que se arbitraron oportunamente para emprender la reconstrucción exitosa de la zona afectada. Esta, según testimonio del Banco Mundial, ha sido una de las experiencias más pulcras y eficientes de recuperación de regiones afectadas por tragedias naturales.

La reestructuración de las finanzas territoriales no se adelantó, pues, dentro de un contexto fácil. Pero se hizo, y se hizo bien. Los

DE UN SECTOR DE ENTIDADES TERRITORIALES QUE AL FINALIZAR EL PRIMER SEMESTRE DE 1998 REGISTRABAN ABULTADOS DÉFICITS, ENDEUDAMIENTO DESCONTROLADO, GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DESMESURADOS, PASIVO PENSIONAL SIN NINGÚN TIPO DE RESPALDO FINANCIERO NI DE MARCO INSTITUCIONAL PARA MANEJARLO, SE PASÓ A UN SECTOR DESCENTRALIZADO TERRITORIALMENTE Y SANEADO FISCALMENTE.

resultados así lo están mostrando. De un sector de entidades territoriales que al finalizar el primer semestre de 1998 registraban abultados déficits, endeudamiento descontrolado, gastos de funcionamiento desmesurados, pasivo pensional sin ningún tipo de respaldo financiero ni de marco institucional para manejarlo, se pasó a un sector descentralizado territorialmente y saneado fiscalmente.

Gracias sobre todo a las reformas legales que se adoptaron en aquella época, se ha logrado que el conjunto de los departamentos y municipios estén en superávit; que hayan moderado sensiblemente sus indicadores de endeudamiento y que cuenten con un marco institucional –el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades (Fonpet)– a través del cual se ha comenzado a provisionar su pasivo pensional.

Gracias a las reformas adoptadas en aquella época, las finanzas de las entidades territoriales, en vez de agravarse, están contribuyendo a sanear –con su superávit– el conjunto de las finanzas públicas nacionales. En resumen, se logró inducir un giro de 180° en sus finanzas. Y esto fue posible, básicamente, por el conjunto de normas que se adoptaron durante los primeros dos años de la Administración Pastrana Arango.

Conclusiones

El comienzo de la Administración Pastrana Arango no fue una etapa fácil: por el contrario, fue acaso la época más turbulenta que el país –y América Latina– hayan vivido desde la crisis de los años treinta. Sin embargo, el país salió adelante; y allí están las cifras que hablan por sí solas de manera contundente.

A mediados del año 2000, Colombia ya registraba la inflación más baja de los últimos treinta años, y por segundo consecutivo el



nivel de precios se ubicaba en el territorio de un solo dígito. Al mismo tiempo, se había logrado recuperar el buen ritmo de crecimiento económico. Este es un logro notable que hay que mantener a toda costa: es necesario hacer de la inflación baja un gran propósito nacional. No podrá haber desarrollo sostenible y equitativo en Colombia si no se mantiene a raya la inflación. El terreno que quedó allanado con el comportamiento de la inflación a partir de 1999 fue lo que permitió que ese propósito se haya hecho una realidad en la última década.

Después de un prolongado periodo de revaluación del peso, la Administración Pastrana Arango logró revertir tan nefasta tendencia: a mediados del año 2000 el país había recuperado una tasa de cambio real de equilibrio. Esta es la mejor de las semillas que se han sembrado para que el árbol de la recuperación económica crezca sano y robusto. Nada le hizo tanto mal al empleo y a las estructuras productivas del país como el haber echado a andar de manera simultánea con la apertura económica un inconveniente proceso revaluacionista durante buena parte de los noventa, tendencia que por fortuna se revirtió entre 1998 y 2000.

» Durante la Administración Pastrana hubo que hacerle frente a gastos cuantiosísimos e imprevistos, con efectos fiscales, como la reconstrucción de la zona cafetera, afectada por el terremoto de 1999, y las erogaciones importantes que debieron hacerse en el saneamiento de la banca pública para evitar una crisis generalizada del sector financiero.

Se lograron rebajar las extravagantes tasas de interés que prevalecían cuando se inició la Administración Pastrana, hasta hacerlas compatibles con la recuperación económica. La caída en los niveles del costo del dinero que tuvo lugar entre finales de 1998 y mediados del 2000 fue una de las más acentuadas que se hayan alcanzado en la historia económica reciente del país.

De la misma manera, hay que registrar los logros en las tasas de cambio y en la flexibilidad que se le dio al sistema cambiario. Este es uno de los ingredientes básicos de la recuperación económica posterior. De esta manera, una tasa real de equilibrio y flexible, la inflación de un dígito y la moderación en las tasas de interés fueron el trípode sobre el cual se apoyó el proceso de recuperación económica que a partir de entonces ha podido tener Colombia.

El año de 1999 fue especialmente difícil en materia fiscal. No solo los recaudos se resintieron como consecuencia de la desaceleración de la economía que tuvo lugar en aquel año en casi todo el continente –América Latina creció 0 %–, sino que hubo que hacerle frente a gastos cuantiosísimos e imprevistos,



con efectos fiscales, como la reconstrucción de la zona cafetera, afectada por el terremoto de 1999, y las erogaciones importantes que debieron hacerse en el saneamiento de la banca pública para evitar una crisis generalizada del sector financiero.

A pesar de todo eso, la meta del déficit fiscal agregado del sector público no financiero se cumplió con creces en 1999. Ello demuestra la austeridad y el cuidado con que se manejaron las finanzas públicas durante este difícilísimo periodo.

Cuando se inició la Administración Pastrana, el país estaba a las puertas de una crisis sistémica en su sistema financiera. Las políticas que se pusieron en marcha nunca tuvieron como meta salvar banqueros ni socializar pérdidas, sino preservar la confianza pública en las entidades crediticias, proteger a los ahorradores y efectuar una cirugía profunda en la banca pública para mantener operante el sistema de pagos.

Al mismo tiempo que se desactivaba la bomba de tiempo que estuvo a punto de explotar en el sistema financiero, fue necesario actuar también en el frente cooperativo. El crecimiento macrocefálico del

**HAY QUE REGISTRAR
LOS LOGROS EN LAS
TASAS DE CAMBIO Y
EN LA FLEXIBILIDAD
QUE SE LE DIO
AL SISTEMA
CAMBIARIO. ESTE
ES UNO DE LOS
INGREDIENTES
BÁSICOS DE LA
RECUPERACIÓN
ECONÓMICA
POSTERIOR.**

cooperativismo financiero que tuvo lugar durante los años noventa, unido a falencias en sus mecanismos de control, condujo a una crisis de confianza mayúscula en este sector, que por fortuna se ha podido recuperar en buena medida. El costo fiscal del manejo de esta crisis fue bajo, al tiempo que se logró proteger adecuadamente a los ahorradores, mantener la confianza pública en el sector de financiero y garantizar la continuidad del sistema de pagos en la economía.

En Colombia hay un esquema de descentralización fiscal bastante ambicioso. Cerca del 50 % de los recaudos tributarios de carácter nacional se transfieren hoy en día a las entidades territoriales: el colombiano es uno de los procesos descentralizados más profundo de América Latina. Pero precisamente por esta razón hay que revisar de manera permanente los mecanismos de la descentralización, no para echar marcha atrás en los procesos descentralizadores, sino para hacerlos cada vez más eficientes. Y esto fue lo que se logró exitosamente con el rescate de la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales que se hizo durante la Administración de Andrés Pastrana. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República. (2024). *Tasas de cambio y sector externo*. Recuperado de la base de datos SERANKUA – Sistema de Información económica de la Gerencia Técnica del Banco de la República de Colombia.
- Banco de la República. (2024). *Tasas de interés y sector financiero*. Recuperado de la base de datos SERANKUA – Sistema de Información económica de la Gerencia Técnica del Banco de la República de Colombia.
- Banco de la República. (2024). *Precios e inflación: inflación al consumidor*. Recuperado de la base de datos SERANKUA – Sistema de Información económica de la Gerencia Técnica del Banco de la República de Colombia.

LA INVERSIÓN PRIVADA: MOTOR DE CRECIMIENTO Y EQUIDAD

El crecimiento es un detonante de mejoramiento de ingresos, recaudo fiscal e inversión productiva. Pero si, además, el crecimiento viene acompañado de estrategias centradas en lo social para resolver los desafíos aún existentes en la equidad, la pobreza y las oportunidades, entonces el repunte se vuelve imparable.

LAS ACCIONES DEL GOBIERNO del que formé parte en dos ministerios diferentes, durante una de las etapas más complejas de la vida del país, adquieren mayor sentido con el paso del tiempo. Las siguientes reflexiones buscan evaluar los esfuerzos y los resultados de esas intervenciones, y llaman la atención sobre la necesidad de preservar las políticas económicas y sociales que tuvieron buenos resultados. Pero también ponen de presente la pertinencia de impulsar la inversión privada como condición de la estabilidad económica y construcción de equidad en el largo plazo.



JOSÉ MANUEL
RESTREPO
ABONDANO
EXMINISTRO DE HACIENDA¹

Un contexto económico desafiante

El 7 de agosto de 2018, el presidente Iván Duque llega a la casa de Nariño. El país que recibió se encontraba estable en términos económicos. La tasa de crecimiento anual del PIB fue de 2,9 % para el tercer trimestre de 2018 (gráfico 1). La inflación volvió a la meta del Banco de la República, hasta situarse en un 3,18 %, tras alcanzar casi un 9 % para julio de 2016. La caída de los precios internacionales de los commodities afectó fuertemente a las exportaciones, que solo se recuperaron, con valores de 41.832 millones de dólares en 2018 (DANE, 2018). Por otro lado, para agosto de

ese mismo año, la tasa de desempleo alcanzó el 9,7 % (gráfico 2).

En suma, al asumir su mandato, el Gobierno heredó una nación en el umbral de la recuperación tras enfrentar las adversidades generadas por un significativo choque externo. No obstante, también fue necesario asumir una economía que desde el año 2013 había experimentado bajas tasas de crecimiento, con una tendencia decreciente (gráfico 1).

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, denominado 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, implementado bajo la administración del presidente Iván Duque Márquez, delineó una agenda para transformar el tejido productivo de Colombia. Centrándose en la tríada de legalidad, emprendimiento y equidad, este plan propuso una hoja de ruta hacia un crecimiento económico robusto, apoyando especialmente las industrias creativas y la economía naranja como motores de desarrollo.

Estas políticas tenían como meta impulsar la inversión, aumentar el recaudo de impuestos, crear empleo y avanzar hacia una mayor inclusión social y productiva. (DNP, 2023)

Inmediatamente después de la posesión del presidente Duque, la primera reforma tributaria que se puso en marcha durante ese gobierno fue la llamada "Ley de

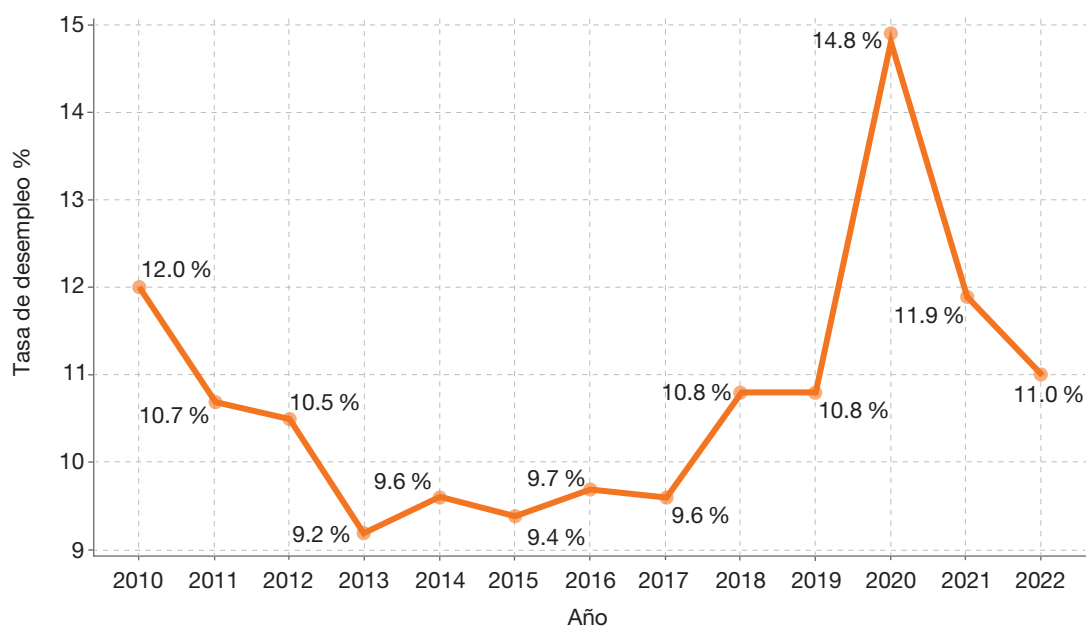
1. Rector de la Universidad EIA.

GRÁFICO 1.
CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB (2010-2022)



Fuente: DANE (2023)

GRÁFICO 2.
TASA DE DESEMPLEO (2010-2022)



Fuente: DANE (2023)



Financiamiento”. (Ley 1943 de diciembre de 2018). Esta reforma buscaba reducir la carga fiscal para los inversionistas internacionales y ofrecer rebajas y tarifas preferenciales a los empresarios, preservando la capacidad de maniobra del gasto para enfrentar las inequidades sociales.

Se pretendía así recuperar la inversión en el país y aligerar la carga a los generadores de empleo para conseguir que la economía creciera por encima del 4% (MinHacienda, 2018). Sin embargo, en octubre de 2019 la ley de financiamiento fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (Muñoz, 2023).

Esta reforma, con algunas modificaciones, finalmente fue sancionada el 27 de diciembre de 2019, bajo la denominación de “Ley de Crecimiento Económico” (Ley 2010 de 2019), con un gran liderazgo del ministro Alberto Carrasquilla en su conducción ante el Congreso. Se buscó, en línea con la iniciativa que no prosperó, promover el crecimiento económico y sentar las bases para reducir la desigualdad.

Los aspectos centrales de esta iniciativa incluyeron la integración de elementos sociales,

» Para finales de 2019 el PIB registró un crecimiento del 3,1 %, superando por 20 puntos básicos al crecimiento del año anterior y se lograron reducir los niveles de informalidad.

como la devolución del IVA para 2.8 millones de familias de bajos recursos, el establecimiento de tres días sin IVA al año, la disminución del aporte a la salud del 12% al 4% para los pensionados de más bajos ingresos, y estímulos para las empresas que generaran empleo para jóvenes entre los 18 y 28 años. En síntesis, la reforma apuntaba a fortalecer la dinámica de la inversión privada como fuente de crecimiento y destinar más recursos para la inversión social.

Para finales de 2019, el balance del Gobierno Duque fue positivo. El PIB registró un crecimiento del 3,1%, superando por 20 puntos básicos al crecimiento del año anterior (gráfico 1). Adicionalmente, este mismo año la tasa de desempleo experimentó un aumento, alcanzando el 10,8% (gráfico 2) como efecto rezagado del bajo crecimiento de años anteriores (DANE, 2019). Sin embargo, se lograron reducir los niveles de informalidad. Cabe resaltar el desempeño excepcional del sector turístico, que alcanzó cifras récord al cierre de ese año, al igual que un significativo aumento en la inversión extranjera directa.



Líneas maestras para la política de desarrollo productivo

Una vez identificados los desafíos que se debían enfrentar, se definieron 5 grandes objetivos específicos para guiar las estrategias orientadas a fortalecer la inversión privada.

Primero, se buscó promover el *emprendimiento y la formalización*, acompañando a las micro y pequeñas empresas en su crecimiento y simplificando los procesos empresariales. Segundo, se impulsó la *innovación* como elemento clave, a través del apoyo a los clústeres regionales y el fortalecimiento de la infraestructura para la innovación empresarial, dentro del marco de la Cuarta Revolución Industrial. Tercero, en materia de *productividad* se trazó la meta de mejorar las capacidades gerenciales y operativas de las empresas. El cuarto objetivo se centró en el *financiamiento*, mediante la ampliación de los instrumentos financieros para apoyar el desarrollo empresarial a través de la banca de desarrollo. Y finalmente, se apostó por estímulos y remoción de obstáculos a la inversión nacional y extranjera para acelerar el desarrollo de sectores productivos claves, que aportaran a la generación de divisas para el país, entre ellos el del turismo. (MinCIT, 2020)

La necesidad de fortalecer la productividad, que se había convertido en el factor más escaso del crecimiento en los últimos quince años, subrayaba una preocupación más amplia por la competitividad del país (Pineda, 2022). El impulso de la productividad y el desarrollo competitivo son esenciales, no solo para el éxito empresarial sino también para la viabilidad de las finanzas públicas. El enfoque se orientó hacia el incremento en la oferta de empleo y el mejoramiento de su calidad, con el objetivo de fomentar

LAS FALLAS DE MERCADO RELACIONADAS CON ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN Y FALTA DE PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS SE ABORDARON A TRAVÉS DEL PROGRAMA “FÁBRICAS DE PRODUCTIVIDAD” QUE FUE, SIN DUDA, EL PROGRAMA “BANDERA” DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO.



Edición No. 354,
enero de 2019.

un desarrollo económico más sostenible e inclusivo.

En el frente de las acciones de entorno competitivo, se dio continuidad a los esfuerzos realizados por el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos en materia de mejoras normativas, reducción de trámites y eliminación de barreras con el fin de resolver fallas de gobierno en materia regulatoria, que generaban distorsiones en las actividades de los ciudadanos y de los empresarios. La estrategia “*Estado simple, Colombia ágil*” permitió identificar y remover 3.796 barreras, trámites y normas obsoletas. (Pineda, 2022)

Las fallas de mercado relacionadas con asimetrías de información y falta de provisión de bienes públicos se abordaron a través del programa *Fábricas de Productividad* que fue, sin duda, el programa “bandera” de la política de desarrollo productivo. Al término del gobierno se había llegado a un total de 5.000 intervenciones directas en las empresas con mentorías especializadas en aspectos administrativos y productivos.

En activa coordinación con las cámaras de comercio se llegó a 30 de los 32 departamentos del país, con cambios promedio del 32% en productividad en las empresas intervenidas. De acuerdo con una evaluación realizada por Fedesarrollo, el programa fue identificado como el de mayor rendimiento por recursos invertidos en relación con otras experiencias internacionales comparadas (Puyana, Payares, & Porto, 2021).

La implementación de los ‘*Pactos sectoriales por el crecimiento y el empleo*’, surgió como una estrategia clave para enfrentar de manera más efectiva las fallas del gobierno y de coordinación en diversos sectores. En estos pactos, concebidos como acuerdos entre el sector público y privado para impulsar el



crecimiento económico y la generación de empleo, participaron un total de 22 sectores con los cuales se pusieron en marcha 675 de las 825 acciones acordadas, que significaron un 75 % de ejecución (Pineda, 2022).

En el marco de las acciones para fortalecer el comercio internacional y las inversiones, se concertó con el sector privado la expedición del Decreto 278 de 2021, que se denominó “Zonas Francas 4.0”, marcando un hito significativo al reformar este instrumento hacia una integración más profunda con la política industrial y la política de internacionalización. Entre los cambios relevantes de esta normativa están la reducción de costos de transacción y la extensión de la figura de zonas francas a los sectores agroindustriales y concesiones aeroportuarias y férreas. Además, se promovió el desarrollo de zonas francas especializadas en servicios y comercio electrónico y se modernizó su marco institucional para fomentar una mayor colaboración entre el sector público y privado (Muñoz, 2023).

Así mismo, se impulsaron las iniciativas clúster como estrategias esenciales para

» El Gobierno del Presidente Iván Duque le entregó a Bogotá una cuantiosa inversión para infraestructura, como un aporte de la Nación del 70 % para la segunda línea del Metro.

dinamizar las economías territoriales, en asocio con las comisiones regionales de competitividad y las cámaras de comercio. Este ejercicio público-privado permitió fortalecer un total de 100 iniciativas clúster en los 32 departamentos del país, con resultados visibles en sofisticación y formalización del empleo, aunque todavía con desafíos en la gestión exportadora de estos encadenamientos productivos (Pineda, 2022).

Luego, en medio de la pandemia, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de INNpulsa Colombia, se lideró la iniciativa de una ley de emprendimiento (Ley 2069 de 2020). Esta norma se estructura en torno a cinco pilares fundamentales: establecimiento de tarifas diferenciadas y procesos simplificados para nuevos emprendimientos; mejora del acceso de las MiPymes al mercado de compras públicas; facilitación de la obtención de financiamiento y acceso a herramientas financieras; renovación del marco legislativo que rige las entidades de apoyo al emprendimiento; e integración de la educación en emprendimiento desde la escuela hasta la universidad. (Muñoz, 2023).

Asimismo, el Gobierno promulgó la nueva ley de turismo (Ley 2068) dirigida a revitalizar esta industria mediante la creación de condiciones más favorables para su desarrollo, sustentabilidad, formalización y aumento de la competitividad. Entre las iniciativas destacadas se incluyó la disminución del IVA en pasajes aéreos, una eliminación temporal del impuesto de consumo, que se redujo a 0%, y la exención del IVA para los servicios relacionados con el hospedaje y el turismo. Para incentivar las inversiones, se extendió una tasa impositiva reducida del 9% en el impuesto sobre la renta aplicable a nuevos proyectos de construcción hotelera, parques temáticos y sus renovaciones. Sumado

» Con la ley 2068 se revitalizó la industria del turismo mediante la creación de condiciones más favorables para su desarrollo, sustentabilidad, formalización y aumento de competitividad.

a esto, se diseñaron esquemas de financiamiento específicos para brindar apoyo a esta industria clave.

Por último, se revitalizó el Plan Vallejo, una estrategia con más de cinco décadas de existencia, introduciendo el Plan Vallejo Expres. Esta modernización, conducida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, buscó fomentar las exportaciones de bienes y servicios fuera del sector minero energético, estimular la inversión y contribuir al plan de reactivación económica. El Plan Vallejo Expres permitió a empresarios y entidades no lucrativas importar temporalmente insumos y bienes con exenciones aduaneras y fiscales. (MinCIT, 2022)



El cisne negro de la pandemia

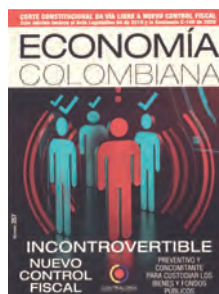
Durante el mes de marzo de 2020, tras la confirmación del primer caso de COVID-19 en Colombia, el Gobierno declaró el estado de emergencia sanitaria a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. Cinco días más tarde, el Gobierno decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020) y el 20 de marzo, por medio del decreto 457 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los ciudadanos del país. Esto no dejó más remedio que restringir, por casi seis meses, la gran mayoría de las actividades productivas.

El crecimiento proyectado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 cambió de tendencia, frente a este hecho extraordinario en la vida de todos los colombianos. Entre abril y junio de 2020 la economía colombiana decreció un 16,5%, respecto al mismo período del año anterior. (DANE, 2020). Además, la tasa de desempleo aumentó en 5,9 puntos porcentuales en el trimestre entre agosto y octubre, alcanzando un 16,3% (DANE, 2020). Los sectores más afectados fueron los relacionados con actividades culturales, de entretenimiento, turismo y gastronomía. (Muñoz, 2023)

Frente a la crisis, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia se tomó acción urgente para garantizar la disponibilidad de bienes esenciales y los primeros decretos de emergencia se enfocaron en asegurar este objetivo. Se estableció un arancel cero por un periodo de seis meses para la importación de 110 subpartidas, que abarcaron desde productos sanitarios esenciales hasta insumos y bienes de capital cruciales para el sector turismo y la aviación (Decreto 410 de 2020).

Esta medida fue complementada con la restricción de exportaciones de 24 productos

PARA FORTALECER LA SOSTENIBILIDAD FISCAL DEL PAÍS SE IMPLEMENTARON UNA SERIE DE REFORMAS CLAVE ORIENTADAS A GENERAR INGRESOS TRIBUTARIOS ADICIONALES -CON MECANISMOS DE CONTROL A LA EVASIÓN- Y A FOMENTAR LA AUSTERIDAD EN EL GASTO PÚBLICO.



Edición No. 357,
enero de 2020.

críticos, incluyendo equipos médicos y medicamentos esenciales (Decreto 462). Además, se apoyó a empresas productoras de tapabocas, máquinas respiradoras y geles antibacteriales para obtener, en tiempo récord, los registros del INVIMA necesarios para comenzar la producción de estas líneas. (MinCIT, 2020)

Para contrarrestar el desabastecimiento, el acaparamiento y la especulación durante la crisis del COVID-19, se implementaron medidas clave, destacando el Decreto 507 del 1 de abril de 2020, que buscó asegurar el acceso de las familias más vulnerables a los productos básicos. Asimismo, entre las primeras acciones tomadas por el Gobierno para mitigar el impacto de la crisis sanitaria global en la seguridad alimentaria, se expidió el Decreto 523, que facilitó la entrada de insumos fundamentales para la elaboración de productos alimenticios básicos a un costo reducido.

Por otro lado, se implementaron una serie de estrategias cruciales para mitigar el impacto económico y apoyar la continuidad de las operaciones empresariales, especialmente enfocadas en las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes). Entre las acciones más destacadas estuvieron la puesta en marcha de protocolos de bioseguridad en cerca de 34 sectores y subsectores de la economía; la implementación de medidas para proteger empleos y generar ingresos; el apoyo a la liquidez empresarial mediante soluciones financieras y garantías; y la promoción de la innovación y la productividad empresarial, a través de los procesos digitales. Además, se adoptaron estrategias para facilitar la inversión y el emprendimiento, así como para promover la formalización empresarial y el desarrollo de nuevas fuentes de crecimiento económico.

Fue en este contexto tan complejo que se reafirmó el rol esencial de Bancoldex y el

Fondo Nacional de Garantías, destacando la banca de desarrollo como pilar central de nuestra política industrial y activando su función contracíclica en el momento más álgido de la crisis. Esta estrategia permitió llegar a un total de 700.000 empresas, del total de las 1.600.000 unidades productivas que conforman el tejido empresarial formal del país, a través de créditos y garantías (Pineda, 2022).

Para apoyar la continuidad de las empresas, desde el ministerio se impulsó la implementación de medidas especiales en colaboración con la Superintendencia de Sociedades. Entre estas, destaca el Decreto Ley 560 de 2020, que introdujo un conjunto de medidas transitorias para la creación de un sistema de recuperación empresarial diseñado para ser inclusivo y abarcar todos los sectores económicos.

En respuesta a las adversidades, también se pusieron en marcha diversas medidas para asegurar la flexibilidad en el cumplimiento de las obligaciones empresariales, manteniendo una comunicación constante con gremios y representantes de distintos sectores económicos. Este enfoque permitió la adopción de estrategias efectivas, como la ampliación de los plazos para la renovación de la matrícula mercantil y demás registros del RUES (Decreto 434 de 2020), así como la introducción de políticas transitorias de insolvencia (Decreto 560 de 2020). Adicionalmente, el Decreto 557 de 2020 buscó apoyar al sector turismo y las micro y pequeñas empresas con prórrogas para el pago de obligaciones, acceso a créditos y asistencia técnica.

Acciones efectivas para la reactivación

Como ministro de Hacienda, entre abril de 2021 y agosto de 2022, enfrenté el reto de dirigir una respuesta económica a la crisis desa-

EN 2021, LA ECONOMÍA COLOMBIANA LOGRÓ UN IMPRESIONANTE CRECIMIENTO DEL 10,7 %, SUPERANDO AMPLIAMENTE LAS EXPECTATIVAS DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP) QUE PROYECTABA UN 6,0 %.



Edición No. 361,
febrero de 2021.

tada por la pandemia del COVID-19. Ya desde el 2020, la situación nos había llevado, en un trabajo armónico con el entonces ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, a considerar medidas de emergencia frente al impacto económico provocado por los cierres y las medidas de aislamiento, entre ellas la capitalización más grande en la historia del Fondo Nacional de Garantías, para aumentar el aval de las empresas hasta en un 90 % de sus créditos. De manera complementaria, se introdujeron alivios de pagos que se reflejaron en el aplazamiento del calendario tributario y los apoyos directos a las nóminas de las empresas.

Posteriormente, en mayo de 2021, tras la recepción adversa de la propuesta de reforma tributaria, que incluso desencadenó la renuncia de mi predecesor, nos propusimos desarrollar una nueva propuesta que culminó en la '*Ley de Inversión Social*' (Ley 2155 de 2021). Esta ley se diseñó con un triple enfoque: proveer estímulo económico y social a corto plazo; fomentar la reactivación económica y el empleo; y reforzar las finanzas públicas sin comprometer su sostenibilidad a futuro. El objetivo era claro: ordenar las finanzas públicas y reactivar la economía de manera que se tradujera en estímulos directos a la inversión privada –fuente fundamental de creación de riqueza y empleo– y en un bienestar tangible para la población colombiana.

Entre los principales componentes de la ley estaban los programas de reactivación económica que protegían y dinamizaban el mercado laboral; la instauración de días sin IVA que dinamizaron el comercio interno; se direccionaron apoyos específicos para el turismo; la eliminación de la renta presuntiva que se había convertido en un lastre para los emprendedores; y, en todo caso, el fortalecimiento de la inversión social. (Muñoz, 2023)

La ley facilitó cerca de 1.3 millones de beneficios relacionados con la protección y generación de empleo, beneficiando a un amplio espectro de la población, incluyendo mujeres, jóvenes, adultos y personas de bajos ingresos, especialmente en sectores como la industria y el comercio. Destaca en el contexto de la pandemia, por ejemplo, la ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y los incentivos para la creación de nuevos empleos, con beneficios adicionales para mujeres y jóvenes. (MinHacienda, 2022)

La ley no solo reforzó las transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable, sino que también hizo una apuesta por la educación, al establecer la gratuidad de la matrícula en instituciones públicas de educación superior para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, conocida como 'Matrícula Cero'. Esta iniciativa ha beneficiado a cerca de 695.000 estudiantes.

No menos importante fue la labor en el frente ambiental, donde se avanzó en la implementación de bonos verdes, la taxonomía verde y proyectos para la adaptación al cambio climático. Estas acciones subrayan el compromiso, no solo con la recuperación económica, sino también con el desarrollo sostenible y la responsabilidad ambiental.

Para fortalecer la sostenibilidad fiscal del país se implementaron una serie de reformas clave orientadas a generar ingresos tributarios adicionales -con mecanismos de control a la evasión- y a fomentar la austeridad en el gasto público. Estas acciones se articulan en torno a la creación de una nueva Regla Fiscal y el fortalecimiento del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, cuyo propósito era robustecer nuestra institucionalidad fiscal. (MinHacienda, 2022)

Estos logros se complementaron con la optimización de los costos de la deuda pública,

NO MENOS IMPORTANTE FUE LA LABOR EN EL FRENTES AMBIENTAL, DONDE SE AVANZÓ EN LA IMPLEMENTACIÓN DE BONOS VERDES, LA TAXONOMÍA VERDE Y PROYECTOS PARA LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO. ESTAS ACCIONES SUBRAYAN EL COMPROMISO, NO SOLO CON LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA, SINO TAMBIÉN CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.

mediante la implementación de políticas de canjes y redención anticipada, que no solo mejoraron el perfil de vencimientos de nuestra deuda, sino que también extendieron estos plazos a casi diez años. (MinHacienda, 2022)

Resultados de la política económica

En 2021, la economía colombiana logró un impresionante crecimiento del 10,7%, superando ampliamente las expectativas del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que proyectaba un 6,0%. Para el cierre de 2021, Colombia se consolidaba como el país que más aceleraba su crecimiento entre los miembros de la OCDE. El extraordinario avance obtenido fue resultado de una combinación de factores clave: los fundamentos sólidos de nuestra economía; un exitoso plan de vacunación; una estrategia de reactivación inclusiva; así como una política fiscal y monetaria expansiva (MinHacienda, 2022).

El progreso en la implementación del plan de vacunación facilitó la eliminación progresiva de las restricciones establecidas para mitigar la propagación del virus, conduciendo así a la reactivación de las actividades económicas. De igual manera, las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno atenuaron las consecuencias de las restricciones en las familias y negocios del país, mediante la salvaguarda de empleos y el incremento de las ayudas monetarias a los hogares en situación de vulnerabilidad.

Además, los estímulos dirigidos a la producción fomentaron el repunte de algunos sectores especialmente golpeados por la crisis sanitaria. Se mejoró el acceso a financiación para las empresas, proveyendo una mayor liquidez, con reducciones de las tasas de interés del Banco de la República a niveles

nunca vistos, lo cual, sumado al incremento en el ahorro familiar de ese año, impulsó el gasto de los consumidores en 2021.

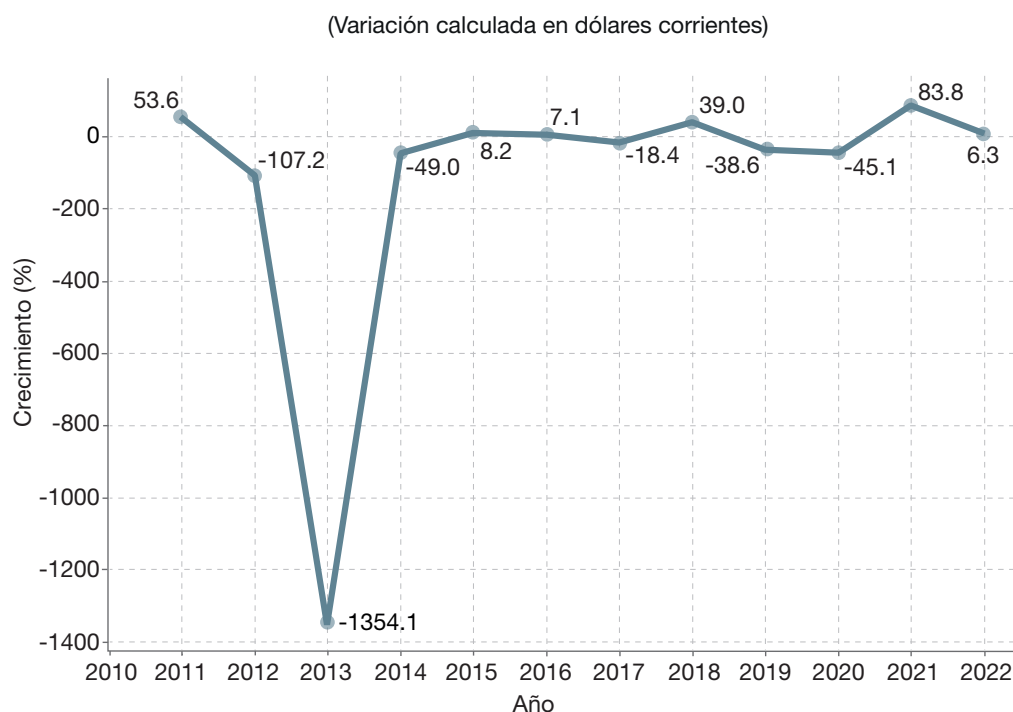
Como quedó plasmado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, el año 2021 marcó un periodo de crecimiento económico liderado por el sector comercial y la manufactura en términos de oferta, mientras que el consumo privado fue determinante desde el ángulo de la demanda. En este periodo, tanto la industria como el comercio vieron aumentos significativos del 16,4% y 20,9% respectivamente, sobrepasando los niveles previos a la

EL IMPULSO DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO COMPETITIVO SON ESENCIALES, NO SOLO PARA EL ÉXITO EMPRESARIAL SINO TAMBIÉN PARA LA VIABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

pandemia y contribuyendo de manera importante al avance económico global. Por su parte, la fuerte devaluación del peso elevó el valor en dólares de las exportaciones, tanto no tradicionales (27,9%) como de servicios (32,2%). A contracorriente, la minería y la construcción no pudieron retornar a sus cifras previas a la crisis. (MinHacienda, 2023)

Por su parte, la demanda interna se expandió en un 13,6% durante 2021, estimulada por la mejora en el empleo, el incremento en la confianza, la realización de compras diferidas y las medidas para fomentar la recuperación

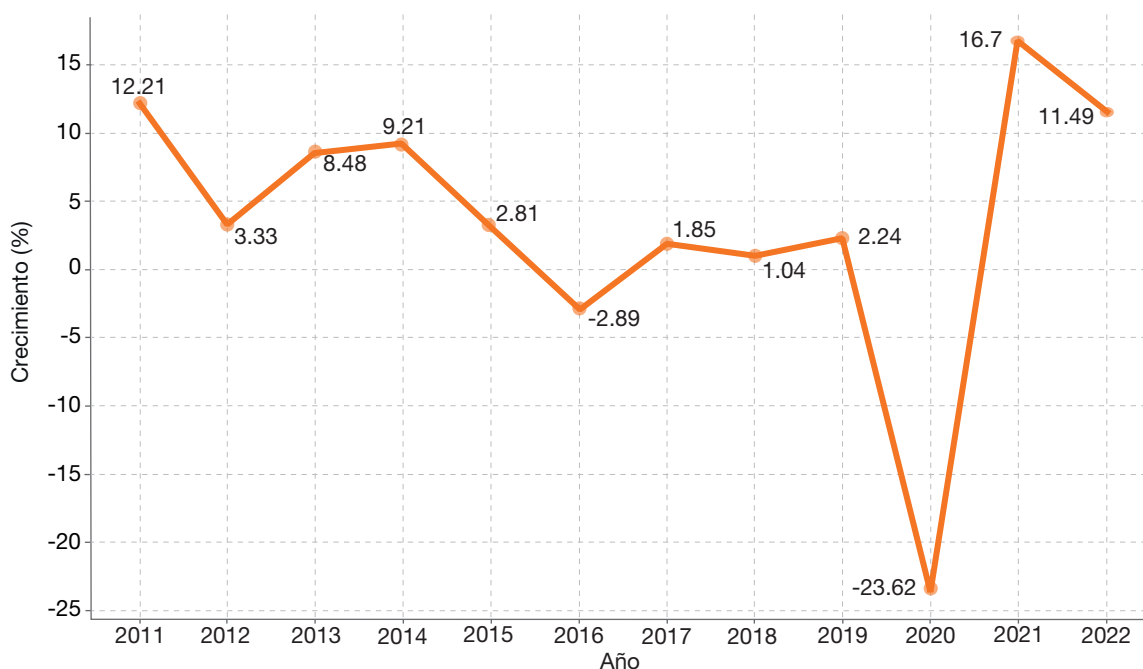
GRÁFICO 3.
VARIACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (2010-2022)



Fuente: Banrep (2024)

GRÁFICO 4.

VARIACIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO (2011-2022)



Fuente: DANE (2023)

económica. La inversión experimentó un crecimiento del 12,2 %, recuperándose de la disminución observada en el año previo, particularmente en los subsectores de la vivienda (22,6 %) y maquinaria y equipo (19,1 %). En última instancia, el consumo público creció un 10,3 %, principalmente gracias a las acciones del Gobierno para atender la pandemia. (MinHacienda, 2022)

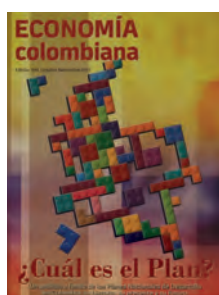
Durante 2022, en el contexto de recuperación económica que generaron las políticas del Gobierno, se logró una nueva reducción de la tasa de desempleo en casi un punto porcentual

respecto al año anterior, para situarla en el 11% (gráfico 2). (MinHacienda, 2022)

Adicionalmente, las acciones contracíclicas del Gobierno contribuyeron a la reducción de la pobreza monetaria, que pasó de 42,5 % en el 2020 al 36,6 % en el 2022 (DANE, 2024), aunque con desafíos persistentes en materia de equidad como resultado del choque de ingresos de la pandemia.

Por último, cabe destacar el importante repunte de la inversión privada y extranjera (IED) en los dos años siguientes a la crisis sanitaria y económica. La IED representó en

el 2022 la principal fuente de financiamiento externo de la economía, (MinHacienda, 2023) con un crecimiento notable del 81,7%, después de haberlo hecho al 6,3 % en el 2021 (gráfico 3). Entre tanto, la inversión privada tuvo crecimientos consecutivos del 16,7% en 2021 y del 11,5 % en 2022 (gráfico 4), con lo cual se hizo visible, en la práctica, el resultado de un trabajo activo del Gobierno con los inversionistas internacionales y los gremios sectoriales del país para generar confianza y activar las palancas de la recuperación empresarial.



Edición No. 344,
octubre de 2005.

La lección que nos dejó esta etapa de la acción colectiva de nuestro país es clara. La única fuente posible de un crecimiento sostenido es la inversión privada. El crecimiento es un detonante de mejoramiento de ingresos, recaudo fiscal e inversión productiva. Pero si, además, el crecimiento viene acompañado de estrategias centradas en lo social para resolver los desafíos aún existentes en la equidad, la pobreza y las oportunidades, entonces el repunte se vuelve imparable. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022.aspx>
- Muñoz, C. M. (2023). *La Revolución del Centro, Duque en la Casa de Nariño*. Bogotá: Villegas Editores S.A.
- Puyana, R., Payares, D., & Porto. (2021). *Efectividad del esquema de extensionistas tecnológicos: estudio base para el Pilar 2 del programa Fábricas de Productividad*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Pineda, S. (2022). *Un Futuro para el Olvido*. Bogotá: Universidad de Medellín.
- MinHacienda. (2018). *Congreso aprueba la Ley de Financiamiento que busca reactivar la economía y la inversión en las regiones*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de https://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-039949%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- MinCIT. (2020). *Informe de Gestión del Sector Comercio, Industria y Turismo*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- MinCIT. (2020). *Medidas implementadas COVID-19*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- MinHacienda. (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- MinHacienda. (2022). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- MinCIT. (18 de Marzo de 2022). *Extienden hasta 2023 beneficios del Plan Vallejo Expres*. Obtenido de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/extienden-a-2023-beneficios-plan-vallejo-expres#:~:text=Hay%20que%20recordar%20que%20el,Duque%20frente%20a%20la%20pandemia.>

POLÍTICA COMERCIAL PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La política de comercio exterior busca estimular el cambio en el modelo productivo del país orientado ahora a evolucionar desde una economía extractivista hacia un modelo productivo descarbonizado, inclusivo, sostenible y basado en el conocimiento, para internacionalizar el aparato productivo y las regiones.

EL PROGRAMA DE GOBIERNO del Presidente Gustavo Petro y su Plan Nacional de Desarrollo plantea la propuesta de transitar desde una economía minero energética hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y productivo. Se busca así la creación de un nuevo modelo de inversión que conduzca a la creación de una oferta interna y de exportaciones, que se constituye en la base de las políticas de comercio exterior, reindustrialización en bienes y servicios; y promoción del turismo verde y sostenible.

Los objetivos de este modelo son: promover el crecimiento de largo plazo del Producto Interno Bruto, la demanda interna, el cierre de las brechas en los territorios más pobres, la incorporación de las mipymes y la economía popular a las cadenas de valor nacionales e internacionales, la promoción de la inversión con incorporación del progreso técnico, la investigación y la transferencia de tecnología, y la acumulación de conocimientos asociados a las cadenas de valor.

Se busca así cerrar las brechas de desigualdad y disminuir los coeficientes de GINI, de desigualdad en ingresos y riqueza, que caracterizan la economía colombiana en lo interno y en lo externo.



**GERMÁN UMAÑA
MENDOZA**¹

MINISTRO DE COMERCIO,
INDUSTRIA Y TURISMO

La pregunta a resolver sería. ¿Qué se ha hecho en estos casi dos años de gobierno para cumplir con los objetivos descritos? Veamos:

Fundamentalmente se han reformulado las políticas en materia de comercio exterior. En efecto, desde el Consejo Superior de Comercio Exterior², se han definido como objetivos básicos la búsqueda de equilibrar las reglas de juego para productores nacionales e importadores, promover la integración sur-sur, con énfasis en Latinoamérica y el Caribe, la inversión extranjera directa no minero-energética y la profundización de la reestructuración de los acuerdos bilaterales y plurilaterales. Otro elemento central es la defensa en promoción y cumplimiento de las normas multilaterales de comercio, la inversión y la propiedad intelectual, así como el uso de los mecanismos de defensa comercial.

En materia de reindustrialización, se propone un modelo integral e incluyente que permita adelantar una agenda interna y externa para el desarrollo de una nueva estructura productiva que asegure una oferta diversa y sostenible de bienes y servicios, la incorporación de las Mipymes a las cadenas nacionales y globales de valor y la inclusión económica y productiva de la economía popular.

1. El autor agradece el apoyo del equipo directivo y técnico del MinCIT.

2. El gobierno del cambio se comprometió a hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida. En el escenario económico internacional, este propósito se ha plasmado en la "Política comercial para la internacionalización y el desarrollo productivo sostenible" aprobada en la sesión 104 del Consejo Superior de Comercio Exterior en abril de 2023 (CSCE) para el cuatrienio 2022-2026.



La política se construye con los territorios de acuerdo con sus vocaciones productivas, trabajando por su internacionalización a través de encadenamientos productivos, desarrollo de proveedores, atracción de flujos de inversión y formación del recurso humano.

En esa perspectiva se definieron unas apuestas productivas para la transición minero-energética, la soberanía alimentaria y la agro-industrialización, la defensa del derecho fundamental a la salud, la incorporación del progreso, la innovación, la investigación y la propiedad intelectual en las industrias de bienes de capital e intermedios en la industria militar, con una modificación sustantiva en el favorecimiento de las compras públicas y de servicios y, finalmente, promover la territorialización con énfasis en las apuestas productivas y sus ventajas comparativas y competitivas.

La política de turismo se definió en el Consejo Superior de Turismo y la estrategia en lo fundamental se sustenta en los siguientes principios: democratización del acceso a los

LA APUESTA POR DAR A CONOCER ANTE EL MUNDO NUESTROS TERRITORIOS Y POR UNA CULTURA PRODUCTIVA Y EXPORTADORA HA IMPLICADO FORTALECER LAS ACCIONES DE DEFENSA COMERCIAL CON EL FIN DE MITIGAR EL IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO...

servicios turísticos, regionalización, ampliación de los destinos turísticos en la Colombia profunda, manteniendo la sostenibilidad de los ecosistemas para lograr la internacionalización del *‘País de la Belleza’*.

Se ha diseñado, adicionalmente, una política de atracción de inversiones para responder al objetivo del cambio en la estructura productiva con el fin de presentar una oferta integrada de país a los inversionistas internacionales y nacionales que correspondan a las orientaciones de las políticas de comercio exterior, de industria y de turismo.

Finalmente, en este contexto buscando superar la informalidad se ha implementado una política de desarrollo que se ha definido como la *Economía Popular*, lo cual implica su integración a las cadenas de suministro de locales, regionales, nacionales e internacionales.

El cuadro 1 refleja, a través de algunos indicadores, los retos para la construcción de este nuevo modelo de desarrollo en el mediano plazo³.

CUADRO 1.
ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Indicador	Promedio 2015-2019	2023	Proyectado 2024-2025
Crecimiento porcentual PIB	2,4	0,6	3 %
Participación porcentual de la Industria en el PIB	12,2	11,6	13 %
Tasa Apertura Exportadora	12,1	13,6	15 %
Tasa Penetración de las Importaciones	14,9	15,9	13 %
Participación Cuenta Corriente en el PIB	4,5	2,7	2,7 %
Participación Cuenta Capital en el PIB	4,3	2,4	3,0 %

Fuente: DANE, DIAN, BANREP. Cálculos OEE-MINCIT

3. Desde la perspectiva del análisis económico, se toma el periodo entre 2015-2019, porque mejor refleja el comportamiento de mediano plazo de la economía colombiana, excluyendo los dos años atípicos de pandemia 2020 y 2021. De igual manera se excluye el año atípico de recuperación de la economía en 2022.

Internacionalización y desarrollo sostenible

En la política de comercio exterior se ha logrado avanzar en cinco apuestas:

1. Apuesta por la inversión extranjera para el desarrollo sostenible y la transición energética.

El objetivo es atraer inversión nacional y extranjera directa que logre la apropiación del conocimiento, el desarrollo de las capacidades técnicas y científicas y que logre insertar nuestros sectores productivos en las cadenas globales de valor. Con estos criterios queremos fomentar la inversión nacional, atraer inversión extranjera directa de acuerdo con las apuestas productivas y regionales, impulsando la economía popular y fortaleciendo las alianzas con la academia.

Para cumplir con estos objetivos en materia de negociación de acuerdos de inversión, se han venido desarrollando diferentes estrategias. En los últimos años, los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) han sido objeto de fuertes críticas a nivel político, social y académico, dado al creciente número de controversias internacionales de inversión que han llevado a que las naciones de todos los niveles de desarrollo se enfrenten a la posibilidad de ser condenados por presunto incumplimiento de los acuerdos.

En este sentido, se realizó una nueva versión del modelo de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) del país, con el objetivo de

EL OBJETIVO DE LA PRIMERA APUESTA ES ATRAER INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA DIRECTA QUE LOGRE LA APROPIACIÓN DEL CONOCIMIENTO, EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS Y CIENTÍFICAS Y QUE LOGRE INSERTAR NUESTROS SECTORES PRODUCTIVOS EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR.

que este modelo sea la hoja de ruta para futuras negociaciones, esté actualizado y conforme a los mejores estándares internacionales.

Adicionalmente, se está realizando una revisión de los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) vigentes de Colombia, con el objetivo de plantear recomendaciones en materia de política pública sobre la renegociación de los referidos acuerdos⁴.

En esa lógica se está renegociando el acuerdo vigente con Suiza, se han remitido propuestas de declaraciones interpretativas a Estados Unidos y a Canadá de los acuerdos vigentes y se está revisando una declaración interpretativa con Chile. Por otra parte, ante la opción de negociar con Emiratos Árabes se ha enviado la versión del modelo de acuerdo de inversión del país.

En el ámbito internacional se ha venido manifestando la necesidad de tener cambios en los estándares de inversión, como el de trato justo y equitativo, la nación más favorecida o el trato nacional. En espacios como el grupo III de Cnudmi, sobre el sistema de solución de controversias o en Ocde se han llevado las posiciones de Colombia en materia de modificaciones de estos estándares de protección a las inversiones y algunas reglas de procedimiento. Otro foro ha sido el de Unctad en el que se ha manifestado la necesidad de revisar los acuerdos, haciendo prevalecer la posibilidad de tomar medidas de protección medioambiental y de respeto a los derechos humanos, entre otros.

En materia de atracción y promoción de inversión se está realizando una identificación y

4. Para esto, se han analizado diversos criterios, entre los cuales se encuentran: año de negociación, suscripción y entrada en vigor; redacción de los estándares de protección a la inversión; posición en el acumulado de inversión; número de controversias que adelanta el país en relación con cada acuerdo, entre otros.



mapeo de los proyectos estratégicos de inversión con los que cuenta el Estado, los cuales deben tener un enfoque de sostenibilidad que genere efectos de una dimensión ambiental, social y gubernamental. Estos proyectos están siendo estandarizados y coordinados entre las diferentes entidades nacionales y se ha iniciado una articulación con gobernaciones y alcaldías.

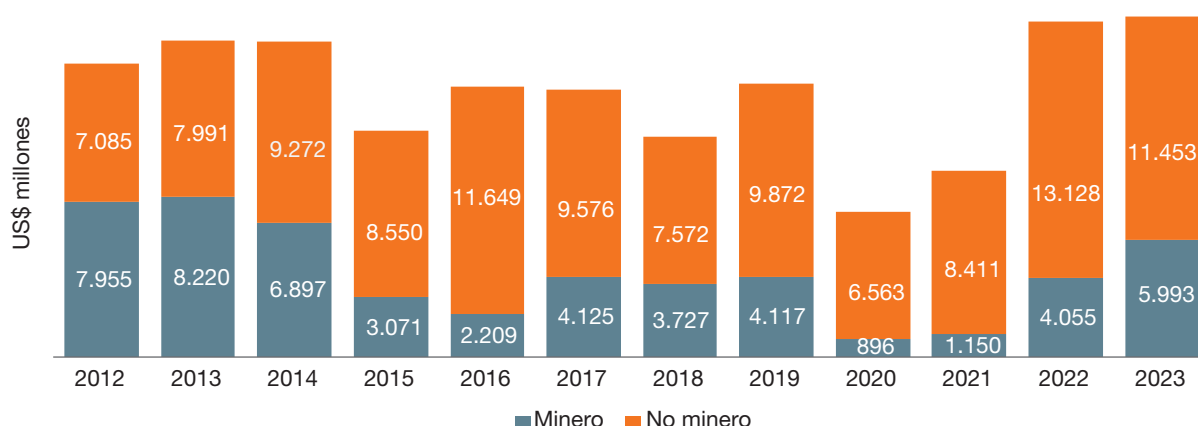
Otro objetivo ha sido el de facilitar la llegada y permanencia de los inversionistas, brindando un marco regulatorio y herramientas transparentes y accesibles para ellos. Con el fin de apalancar esta inversión es necesario tener una adecuada articulación entre las diferentes entidades del Estado para generar un clima favorable de negocios y un ambiente seguro y atractivo a la inversión.

» El multilateralismo como referente de cooperación entre varios países para alcanzar objetivos comunes, es un elemento cardinal de la política de comercio exterior orientada a la internacionalización a todos los niveles, dentro del Gobierno de Gustavo Petro.

De esta forma, se hace necesario fortalecer los mecanismos de respuesta, atención y procesos que tienen que surtir los inversionistas para llegar y permanecer en Colombia. Por esta razón estamos implementando la Ventanilla Única de Inversiones, la cual busca centralizar y digitalizar los principales trámites de inversión del país, incluyendo trámites regionales.

Mediante este mecanismo se trata de consolidar los trámites de todas las entidades a nivel nacional y regional en un mismo sitio, que a la vez incluirá toda la información que requiere un inversionista sobre Colombia, su normativa, trámites, institucionalidad y proyectos de inversión estratégicos. Lo anterior va acompañado de una estrategia para facilitar la inversión extranjera, con un sistema

GRÁFICO 1.
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (MINERA Y NO-MINERA)



Fuente: BANREP. Cálculos OEE-MINCIT

escalonado de atención a solicitudes de inversionistas, pudiendo resolver problemas de manera ágil y contando con la coordinación de las entidades para revisar caso a caso y analizar regulaciones de interés para la inversión extranjera.

Si bien los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) tienden a ser volátiles en tiempos de crisis y de desaceleración económica mundial como ocurrió en el año 2023, los esfuerzos de política muestran sus frutos al lograr el mayor nivel de IED total (US \$17.446 millones) en más de una década y lograr impulsar la IED no minero energética más alta desde 2016 (US \$11.453 millones), de los cuales US \$3.086 millones se dirigieron a la industria con un crecimiento del 104%, mostrando la importancia de la IED y la política de reindustrialización.

2. Apuesta por la internacionalización de nuestros territorios y por una cultura productiva y exportadora

Esta apuesta ha implicado fortalecer las acciones de defensa comercial con el fin de mitigar el impacto territorial de las prácticas desleales de comercio, al tiempo que se implementará una estrategia de aranceles que tiene en cuenta las prioridades de la Política de Reindustrialización y las condiciones del aparato productivo colombiano.

A partir de agosto de 2022 se han adelantado diez sesiones del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior que han dado lugar a la expedición de 12 decretos que ajustan los aranceles ante la presencia o no de producción nacional. Se destaca el establecimiento del arancel



Edición No. 300,
enero de 2004.



de confecciones al 40% (Dec. 2598/2022), el restablecimiento de aranceles para materias primas y bienes de capital (Dec. 2616/2022), la prórroga y modificación de los umbrales arancelarios correspondientes al sector calzado (Dec. 2632/2022) y el aumento al 10% del arancel del alambre (Dec. 2214/2023). Se eliminaron los aranceles a la importación de insumos agropecuarios, fertilizantes y plaguicidas (Dec. 809/2023) así como a los equipos para apnea, oxigenadores y maní (Dec. 2065/2023).

Se renovó el cupo para la importación de bebidas alcohólicas en la Zona de Régimen Aduanero Especial (ZRAE) de Maicao, Uribia y Manaure (Resolución 099 del 28 de junio de 2023). También se tomaron medidas especiales para incentivar económicamente al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (Dec. 2068/2023).

Además cabe destacar la política de incentivo a la inversión y producción del sector automotor IAMAS 2.0 mediante el otorgamiento a las ensambladoras de contingentes arancelarios para la importación de automotores (Dec. 1898/2023). Para el sector automotor también se modificó la metodología de administración de los cupos para la importación de vehículos híbridos (Dec. 2213/2023).

Por otra parte, desde agosto de 2022 se ha restaurado el equilibrio afectado por las distorsiones generadas por prácticas desleales del comercio internacional consistentes en dumping y subvenciones que dañan de forma importante a la rama de producción nacional.

La autoridad investigadora ha realizado cinco sesiones del Comité de Prácticas Comerciales, en las cuales sus miembros recomendaron las prórrogas de cuatro derechos antidumping: papa congelada originaria de Bélgica, Países Bajos y Alemania, (30 de septiembre

DESDE AGOSTO DE 2022 SE HA RESTAURADO EL EQUILIBRIO AFECTADO POR LAS DISTORSIONES GENERADAS POR PRÁCTICAS DESLEALES DEL COMERCIO INTERNACIONAL CONSISTENTES EN DUMPING Y SUBVENCIONES QUE DAÑAN DE FORMA IMPORTANTE A LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL.

de 2022), tubos casing y tubing originarios de China (14 marzo de 2023), laminado decorativo de alta presión originario de India (31 de agosto de 2023), y lavaplatos de acero inoxidable con peso inferior o igual a 8 kilogramos originarios de China (13 de diciembre de 2023). Además, un derecho compensatorio (alcohol carburante-etanol originario de Estados Unidos (14 de marzo de 2023), por un periodo de cinco años.

3. Apuesta por el sur global: Integración con América Latina y el Caribe, Asia y África

En el Plan Nacional de Desarrollo se plantea una agenda nueva de integración y aproximación con los diferentes bloques económicos regionales y subregionales en América Latina y el Caribe, Asia y África.

Lugar especial merece la reactivación de las relaciones económicas y comerciales con Venezuela con la reapertura de los pasos fronterizos para el transporte de carga, personas y vehículos, por los puentes Internacionales en Norte de Santander: Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander y José Antonio Páez en Arauca entre 2022 y 2023. Profundizamos el acuerdo comercial de bienes y se negoció un acuerdo de protección de inversiones aprobado ya en tercer debate en el Congreso de la República, el cual está pendiente de un último debate y después pasará a examen de la Corte Constitucional para su entrada en vigencia.

En los acuerdos plurilaterales como la Comunidad Andina se ha venido impulsando el fortalecimiento de la Secretaría General con propuestas sobre su reingeniería. Se han eliminado distorsiones comerciales con todos los socios comerciales entre los que se destaca el levantamiento de sanciones por las

medidas que impuso Colombia al arroz de Perú y Ecuador, y ello condujo al archivo del proceso por parte del Tribunal de Justicia.

Se aprobó el Acuerdo de Transporte entre Colombia y Venezuela el 24 de mayo de 2023, el cual se encuentra pendiente de revisión por parte de la Corte Constitucional y con su entrada en vigor se espera consolidar el transporte transfronterizo entre ambos países.

En el marco del fortalecimiento de las relaciones comerciales con Asia, en 2023 se suscribieron cinco instrumentos de cooperación con China (3), Japón (1) y Vietnam (1). Estos instrumentos crean nuevas instancias de diálogo y fortalecen las existentes para identificar y aprovechar las oportunidades en materia comercial, de inversiones y para fomentar las capacidades industriales.

Igualmente, en el marco de las relaciones con Asia, se destaca la realización de la IX Comisión Mixta Económica Comercial entre Colombia y China (octubre, 2023), ésta última en el marco de la visita presidencial a China en la cual se definieron intereses bilaterales y se acordó establecer hojas de ruta con acciones para aumentar los flujos de comercio, las inversiones y promover la transferencia de tecnología y conocimientos.

Como parte del acercamiento comercial y político que Colombia adelanta con el continente africano y en desarrollo de la política de internacionalización, se aprovechó la primera visita de la vicepresidenta de la República a Sudáfrica, Kenia y Etiopía en mayo de 2023, para suscribir la Declaración de Intención para Promover el Comercio y la Inversión Sostenible entre Colombia y Kenia. Adicionalmente, se han tenido acercamientos técnicos con ese país para iniciar un análisis exploratorio para negociar instrumentos comerciales más amplios.

**LA INVERSIÓN
EXTRANJERA
DIRECTA (IED)
MUESTRA UN
RESULTADO
POSITIVO,
LOGRANDO NO SOLO
UN CRECIMIENTO DE
LA IED NO MINERO-
ENERGÉTICA, SINO
QUE LA IED DE LA
INDUSTRIA CRECIÓ
EN MÁS DEL 100 %
EN 2023.**



Edición No. 348,
enero de 2017.

4. Apuesta por el multilateralismo activo

El multilateralismo como referente de cooperación entre varios países para alcanzar objetivos comunes, es un elemento cardinal de nuestra política de comercio exterior orientada a la internacionalización a todos los niveles.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) adelantó la Decimotercera Conferencia Ministerial (Abu Dhabi, febrero 2024), y ello posibilitó un espacio para que Colombia junto con otros países en desarrollo plantearan los asuntos de su interés.

Uno de los temas que se destaca es la adopción del restablecimiento de la moratoria para demandas en virtud de los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que se extiende hasta el 2026. Esto lo que significa es que cuando un país haga ajustes a sus normativas, con los que alguna multinacional se pueda sentir afectada en sus derechos, ésta no podrá demandar al respectivo país.

Igualmente, Colombia lideró la declaratoria expedida por 69 países en desarrollo, en la que se manifestó el inconformismo porque en esta conferencia ministerial no se revisó el acuerdo sobre los ADPIC para que se flexibilizaran en pro de la salud humana, la vida y la biodiversidad, así como tampoco su relación con el Convenio de Diversidad Biológica y la protección del conocimiento tradicional y el folclor. Tampoco se dio un consenso en ampliar el waiver del Covid19 también a procedimientos terapéuticos y diagnósticos, además de vacunas.

El multilateralismo de la OMC está en crisis ya que no hubo acuerdo sobre agricultura ni sobre subsidios a la industria ni a la pesca,



así como tampoco se logró acuerdo sobre el restablecimiento del órgano de solución de diferencias.

En materia de propiedad intelectual, se ha venido discutiendo la necesidad de hacer énfasis en temas de salud pública en foros como OMC y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En la OMC Colombia hizo una declaración en este sentido en la última conferencia ministerial, teniendo en cuenta la posibilidad de acudir a las flexibilidades establecidas en el ADPIC. En la OMS se ha manifestado la necesidad de tener un rápido acceso a medicamentos y métodos de tratamiento y diagnósticos, transferencia de tecnología, de material y de información, así como una justa distribución de beneficios.

En la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se ha manifestado la necesidad de contar con un instrumento jurídico internacional sobre recursos genéticos y conocimientos tradicionales que establezca claramente la obligación de divulgar el origen/fuente del recurso genético y del conocimiento tradicional asociado al mismo.

5. Apuesta por una internacionalización justa y equilibrada

Se han revisado de manera comprehensiva los acuerdos en los que se evidencian desequilibrios comerciales o normativos para lo cual se han activado los comités y subcomités de los acuerdos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea. Así se viene efectuando una revisión integral de ambos acuerdos con el objetivo de identificar oportu-

EN EL CASO DEL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL CON LOS ESTADOS UNIDOS, VIGENTE DESDE HACE 12 AÑOS, SE HA AVANZADO EN ASUNTOS COMO COMPRAS PÚBLICAS, SERVICIOS, INVERSIÓN Y ACCESO A MERCADOS, DE CARA A LA COMISIÓN DE LIBRE COMERCIO DEL ACUERDO QUE ESPERAMOS REALIZAR EN EL TRANCURSO DEL PRIMER SEMESTRE DE 2024.

tunidades para generar nuevos equilibrios comerciales y maximizar sus beneficios.

En el caso del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, vigente desde hace 12 años, se ha avanzado en asuntos como compras públicas, servicios, inversión y acceso a mercados, de cara a la Comisión de Libre Comercio del Acuerdo que esperamos realizar en el transcurso del primer semestre de 2024, en la que se analizarán los avances que resulten de la revisión que se adelanta desde hace varios meses.

El gráfico 2 muestra la evolución de las exportaciones mineras, no mineras e industriales entre 2010 y 2023, manteniendo una perspectiva de mediano y largo plazo.

Como se puede observar, el conjunto de políticas de comercio exterior, en un contexto de desaceleración de la demanda mundial por nuestros productos, muestra un balance sobresaliente. En efecto, las exportaciones de bienes asociados a la industria⁵ y la agroindustria alcanzaron en 2023 US \$17.1 miles de millones, logrando llegar fundamentalmente a los mercados de América Latina y el Caribe. Este nivel es el más alto registrado en más de una década, con excepción del dato atípico de 2022.

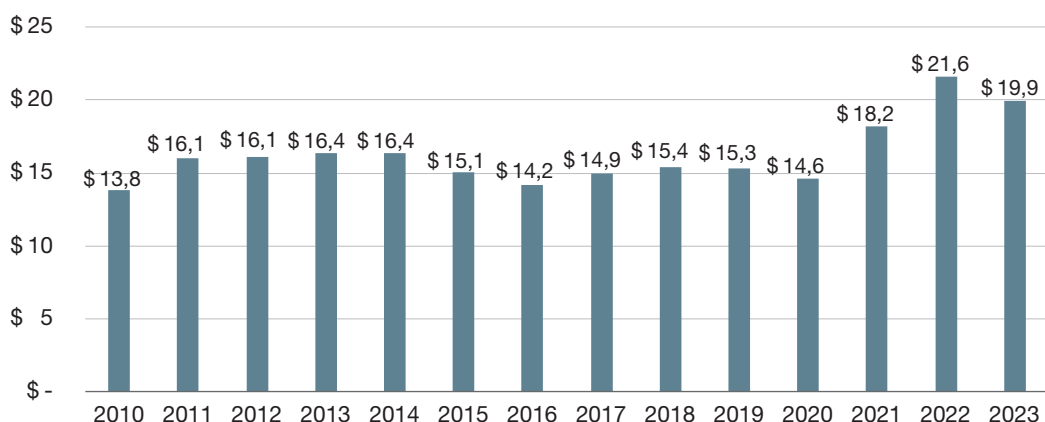
Un comportamiento similar registraron las exportaciones no-mineras, que alcanzaron los US \$ 19.9 miles de millones, uno de los mayores valores de exportaciones durante la última década. De igual manera las exportaciones mineras alcanzaron US \$ 29.6 miles de millones, pese a los bajos precios de los commodities; uno de los niveles más altos desde 2015.

5. Corresponde a las exportaciones no-minero energéticas y no incluye las exportaciones tradicionales (Banano, Café y flores).

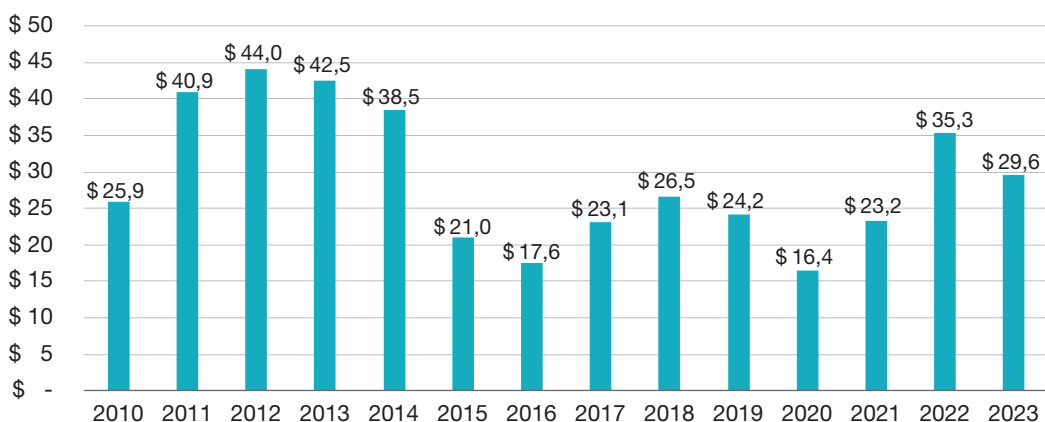
GRÁFICO 2.

EXPORTACIONES TOTALES (MINERA Y NO-MINERA, NO-TRADICIONALES)

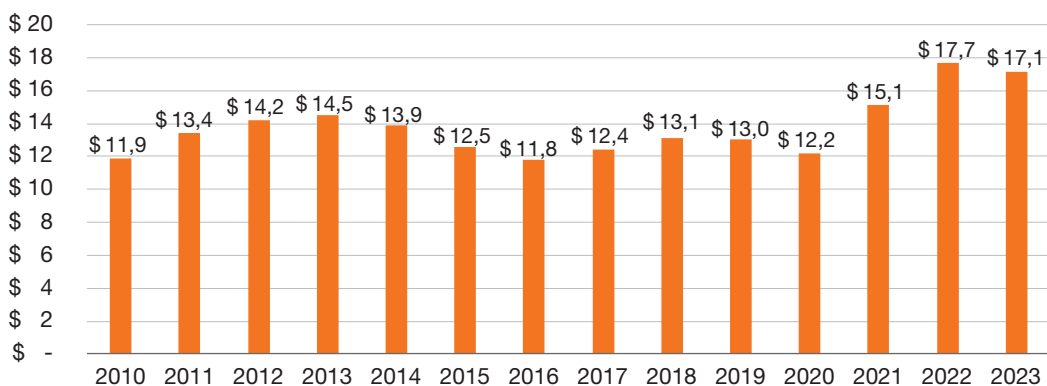
Exportaciones No Minero - Energéticas
(USD\$ miles de millones)



Exportaciones Minero - Energéticas
(USD\$ miles de millones)



Exportaciones No Tradicionales, No Minero - Energéticas
(USD\$ miles de millones)



Fuente: DANE. Cálculos OEE-MINCIT



Reindustrialización, transición energética y soberanía alimentaria

El 2023 fue, a nivel global, el año más complejo para el sector industrial. Este segmento reportó los crecimientos más bajos desde el inicio del milenio, sin contar las crisis de 2009 y 2020 (Oxford Economics, 2023).

Hoy asistimos al surgimiento de nuevas economías y actores que compiten con las potencias tradicionales por el control de las cadenas de proveeduría y logística. El posicionamiento de China, cuyas estrategias de desarrollo industrial y de comercio dificultan el acceso a materias primas estratégicas, así como la excesiva aceleración de la dinámica tecnológica que obliga a las empresas a competir en ecosistemas cada vez más exigentes son algunas de las razones. En ese contexto, el retorno de las políticas de fomento a la industria es un hecho indiscutible en todo el orbe. (CEPAL, 2023).

Una política industrial activa se refiere a los esfuerzos que un Estado hace para la promoción y expansión de sectores específicos identificados como críticos en términos de seguridad nacional, accesos vitales para la población, desarrollo de mercados, de territorios y comunidades. Es decir, instrumentos que priorizan el interés nacional (Caro-Vargas, 2023). En Estados Unidos y la Unión Europea se han emitido entre 2021 y 2023 sendas reglamentaciones que fomentan y protegen sus industrias locales incluso en detrimento de sus socios tradicionales.

La reindustrialización en Colombia

El Conpes 4129 de 2023 'Política Nacional de Reindustrialización' (Conpes, 2023), propone un cambio de modelo en materia de transfor-

UNA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA SE REFIERE A LOS ESFUERZOS QUE UN ESTADO HACE PARA LA PROMOCIÓN Y EXPANSIÓN DE SECTORES ESPECÍFICOS IDENTIFICADOS COMO CRÍTICOS EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD NACIONAL, ACCESOS VITALES PARA LA POBLACIÓN, DESARROLLO DE MERCADOS, DE TERRITORIOS Y COMUNIDADES.

mación productiva, focalizando el esfuerzo estatal en los territorios, en las unidades productivas de la economía popular y en las pequeñas y medianas empresas.

El planteamiento implica el desarrollo de agendas internas y externas que aseguren una nueva estructura productiva, diversa, sofisticada y sostenible capaz de competir y eslabonarse a cadenas locales, regionales y globales.

La política implicó un esfuerzo de articulación interinstitucional sin precedentes, que sumó 7.8 billones de pesos y el compromiso de 30 entidades del orden nacional en torno a 20 proyectos estratégicos y 147 acciones de fomento a la industria nacional. La política de reindustrialización asegura la diversificación y sofisticación productiva en el marco de cinco apuestas productivas, el cierre de brechas entre los territorios, la creación de nuevas industrias y la internacionalización de nuestras regiones.

Transición energética justa

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MinCIT) y el Ministerio de Minas y Energía trabajan en la identificación de proyectos público-privados que en materia de transición energética necesiten el flujo de recursos provenientes de IED, inversión nacional y otras fuentes, para vincularlos a un instrumento estratégico de la reindustrialización como es la Ventanilla Única de Inversiones. Entran a hacer parte de este instrumento aquellos proyectos para los cuales la solución de las barreras relacionadas con consultas a las comunidades, permisos ambientales, y acceso a redes de interconexión sean una realidad gracias al trabajo mancomunado de las carteras pertinentes.

El Programa de Comunidades Energéticas, en marcha desde 2024, espera implementar



760 comunidades que recibirán acompañamiento del MinCIT en temas relacionados con energía, economía popular y desarrollo empresarial.

Agricultura y la soberanía alimentaria

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) trabajan en el Programa Nacional de Agroindustrialización que priorizó 4 núcleos en el marco de la reforma agraria con soluciones para la transformación de materias primas, generación de valor, asociatividad, financiamiento y apoyo a la comercialización (MADR, 2024). Se intervienen así cerca de 82 municipios.

El Fondo de Fomento Agropecuario se transformó en el Fondo de Agroindustrialización para ampliar el alcance de sus intervenciones y apoyar los procesos que implican transformaciones de materias primas.

» Uno de los principales objetivos ha sido democratizar el turismo, garantizando que las comunidades locales, especialmente aquellas afectadas por el conflicto armado, tengan acceso a los beneficios económicos y sociales que el turismo puede ofrecer.

Por otra parte, se implementaron 34 centros de reindustrialización agroindustriales (Zascas) con los que se espera beneficiar a cerca de 54.000 unidades productivas. Con el sector privado y otros actores nacionales e internacionales se trabaja en el fortalecimiento de negocios verdes o bionegocios para fortalecer las industrias gastronómicas, turísticas, de cosméticos, y fito-terapéuticos.

Desarrollo de industrias de base tecnológica vinculadas al sector defensa

Esta apuesta marca un punto de inflexión en el papel que juegan las empresas militares en el desarrollo industrial del país. De un lado, por un trabajo conjunto del MinCIT y el Ministerio de Defensa en materia reglamentaria, y de otro lado por el avance en torno a iniciativas conjuntas que aseguran el desarrollo de grupos asociativos, encadenamientos interterritoriales. Esto, como resultado de procesos de desagregación tecnológica que facilitan la participación de la industria nacional en la proveeduría de bienes y servicios para la industria militar.

Se presentó la reglamentación del artículo 257 del Plan Nacional de Desarrollo sobre las Compensaciones Industriales o Acuerdos de Compensación–offset. “Por el cual se reglamentan las compensaciones industriales en el marco de la política de reindustrialización y se adiciona un capítulo al Decreto 1074 de 2015, único reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”. La industria nacional se verá beneficiada de conocimiento y tecnología derivados de la industria militar.

En el ámbito de la industria naviera y astillera, se lograron reducir los tiempos de

importación temporal de embarcaciones para recibir servicios de mantenimiento, gracias a la implementación del programa de declaraciones anticipadas voluntarias de la DIAN. Cotecmar⁶ por su parte juega un papel importante en el desarrollo de una oferta innovadora para la producción de embarcaciones de diferente calado. Con Airbus, para la industria aeroespacial en Colombia, se avanzó en la formación de ingenieros para la producción de partes y piezas para drones en Colombia.

Reindustrialización del sector salud

El MinCIT a través del programa *Colombia Productiva* y con su estrategia 'Soluciones para la reindustrialización', ha logrado superar cuellos de botella para la producción local de medicamentos de síntesis química y biológica, para la producción de dispositivos médicos, para el aprovechamiento de productos y subproductos de cannabis y cáñamo.

El Ministerio de Salud también ha avanzado en los proyectos ligados a la línea de vacunas, se financió el estudio para la producción de vacunas para humanos, con una inversión cercana a los \$6.000 millones. En materia productiva avanzamos en la construcción de plantas para la producción de vacunas y diversos medicamentos.

Apuesta por los territorios

Implicó la priorización de sus necesidades en materia productiva y de inversión, en las cuales las agencias de promoción de inversión, conocedoras de las dinámicas productivas y

EN MATERIA PRODUCTIVA, CON EL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO AVANZAMOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE PLANTAS PARA LA PRODUCCIÓN DE VACUNAS Y DIVERSOS MEDICAMENTOS.



Edición No. 334.

capacidades en el territorio juegan un papel relevante, así como los representantes de la economía popular para el fortalecimiento de la asociatividad y el cooperativismo con miras a una internacionalización integral.

Política de Turismo: avances y logros hacia la sostenibilidad y la inclusión

En respuesta a los desafíos planteados por la crisis sanitaria mundial derivada del Covid-19 y la desaceleración económica global, Colombia ha adoptado una política turística con un enfoque regenerativo, inclusivo y sostenible. Esta política busca no solo recuperar las condiciones y capacidades del mercado turístico nacional, sino también fortalecer la confianza en Colombia como destino turístico tanto a nivel nacional como internacional. Bajo el marco del Plan Sectorial de Turismo 2022-2026, "Turismo en armonía con la Vida", y en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, se han establecido cuatro propósitos fundamentales: democratización, regionalización, sostenibilidad e internacionalización.

Uno de los principales objetivos ha sido democratizar el turismo, garantizando que las comunidades locales, especialmente aquellas afectadas por el conflicto armado, tengan acceso a los beneficios económicos y sociales que el turismo puede ofrecer. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT, 2023) ha implementado la Estrategia 'Turismo para una cultura de paz, que busca fortalecer las capacidades turísticas de

6. Es la Corporación de ciencia y tecnología para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial.

7. El plan fue aprobado por el Consejo Superior de Turismo, en sesión del 18 de diciembre de 2023.

estas áreas⁸, facilitando el acceso a recursos financieros y proporcionando apoyo técnico para el emprendimiento y el desarrollo de productos turísticos.

Así mismo, se han llevado a cabo acciones de formación y capacitación especializada para diversos actores del sector, incluyendo la creación de la primera Escuela Itinerante Intercultural de Turismo Indígena del país.

En cuanto a la regionalización del turismo, se han mejorado las herramientas de gobernanza y planificación para garantizar un desarrollo equitativo y sostenible en todas las regiones del país. Esto contempló la regulación y trámite de los proyectos turísticos especiales⁹, la implementación de un Sistema Nacional de Información Turística y la asignación de recursos a través de Fontur para proyectos de competitividad, promoción e infraestructura, en más de 100 municipios con potencial turístico, especialmente aquellos incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Mincit, 2023).

LAS ACCIONES ADELANTADAS HASTA EL MOMENTO BAJO LAS CINCO APUESTAS ESTRATÉGICAS HAN CANALIZADO, A NIVEL BILATERAL, REGIONAL Y MULTILATERAL, LAS ORIENTACIONES QUE BUSCAN ESTIMULAR EL TRÁNSITO HACIA UNA ECONOMÍA MÁS JUSTA, EQUILBRADA Y SOSTENIBLE.

Se han adoptado medidas para promover un turismo más sostenible, en línea con los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 (MinCIT, 2021). Esto incluye la certificación Bandera Azul, en manejo ambiental de las playas turísticas y la implementación de un programa de cálculo y compensación de la huella de carbono de turismo, en colaboración con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Usaid.

La internacionalización del turismo ha sido un objetivo clave para mejorar el posicionamiento de Colombia como destino turístico a nivel global. Se han desarrollado programas de apoyo empresarial y comunitario¹⁰, así como campañas de promoción turística¹¹ para destacar la diversidad y belleza del país en los principales mercados emisores de turistas. Esta estrategia ha dado resultados significativos, con un notable aumento en la llegada de turistas extranjeros, los mayores ingresos por concepto de turismo y la generación de empleo a nivel regional, cómo se muestra en el cuadro 2.

8. Se identificaron 80 territorios turísticos de paz, que comprenden Municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-; Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -AETCR-; Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC; zonas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y áreas metropolitanas.
9. Los Proyectos Turísticos Especiales (PTE) son intervenciones de gran escala para el sector turístico, que pueden ser presentadas por entidades públicas, privadas o mixtas. A 2024, MinCIT evaluó 5 iniciativas en diferentes regiones del país: *Territorio Panaca* (Quimbaya, Quindío); *Satori* (Dibulla, La Guajira); *Viva la vida* (Fusagasugá, Cundinamarca); *Finca el Placer* (Circasia, Quindío) y *Paipa Territorio Termal* (Paipa, Boyacá).
10. Los principales programas implementados fueron: EMPRETUR -Programa Nacional de Estímulos, Incentivos y Fomento para el sector turístico; FortaleSER, para la formalización empresarial e InnovaT360°, Tecnología, Turismo y Territorio, de mentalidad y cultura de Innovación.
11. La campaña "*Colombia: el país de la belleza*", unificó el concepto de comunicación para el turismo doméstico y el receptivo, con ejecución de actividades promocionales y de comercialización de alcance nacional y mundial, presentando la oferta del país en seis regiones turísticas y nueve experiencias turísticas asociadas a los imaginarios únicos y diferenciales del país.

CUADRO 2.

INDICADORES DE TURISMO

Indicador	Promedio 2015-2019	Crecimiento promedio 2015-2019	2023	Crecimiento 2023
Total Visitantes no residentes	4.006.180	7,7 %	6.013.630	27,4 %
Ingresos transporte pasajeros y viajes	6.050,06	6,6 %	9.028,34	22,4 %
Población ocupada	175.401	2,4 %	224.839	18,2 %

Fuente: Migración Colombia, Banco República, DANE. Cálculos OEE-Mincit

Economía Popular

Se reglamentó el Consejo Nacional de la Economía Popular. Con dicha reglamentación¹², este consejo se encargará de formular las líneas de la política pública para la economía popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para su funcionamiento, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado.

Asimismo, el ministerio participó en el diseño del programa de crédito Creo “un crédito para conocernos”, dirigido a permitir el acceso al financiamiento formal de la economía popular y está a cargo de su ejecución en el componente no agropecuario, a través del Fondo Nacional de Garantías que facilitará la aprobación del financiamiento para aquellos que ven limitado su acceso al crédito por falta de garantías¹³.

EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARTICIPÓ EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA DE CRÉDITO -CREO- “UN CRÉDITO PARA CONOCERNOS”, DIRIGIDO A PERMITIR EL ACCESO AL FINANCIAMIENTO FORMAL DE LA ECONOMÍA POPULAR.

Específicamente en lo relacionado con el apoyo a la economía popular, la generación de encadenamientos productivos, la inclusión financiera, la sostenibilidad, el crecimiento empresarial y la inclusión productiva de población vulnerable, se han reformulado los proyectos de inversión y la estructura de la oferta programática de cara al fortalecimiento de las capacidades de las unidades productivas, micronegocios, micro, pequeñas y medianas empresas.

Es así como, a través de los programas de fortalecimiento y desarrollo productivo como los centros de reindustrialización Zasca, FortaleSER, minicadenas locales, micronegocios informales, mujeres más productivas, EnCadena y los programas de fortalecimiento productivo se está atendiendo a las comunidades indígenas, población Narp, pueblo Rrom, víctimas del conflicto armado y poblaciones vulnerables¹⁴.

12. Decreto 2185 de 2023 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

13. Para este propósito, se han dispuesto \$55.500 millones de pesos para la presente vigencia, de los cuales \$17.000 millones se destinan para líneas de crédito y que permitirán apalancar la colocación de \$185.000 millones de pesos en más de 90.000 operaciones de crédito para esta vigencia. Adicionalmente se destinan \$38.500 millones para las garantías de dichas líneas de crédito.

14. Es así como durante la vigencia 2023 para los anteriores programas y otros se destinaron más de \$150.000 millones de pesos, y para la vigencia 2024 se espera destinar alrededor de \$85.000 millones de pesos, incluyendo nuevas líneas de crédito y garantías de confianza para la atención a la economía popular.



Conclusiones

La política de comercio exterior busca estimular el cambio en el modelo productivo del país orientado ahora a evolucionar desde una economía extractivista hacia un modelo productivo descarbonizado, inclusivo, sostenible y basado en el conocimiento, para internacionalizar el aparato productivo y las regiones.

Las acciones adelantadas hasta el momento bajo las cinco apuestas estratégicas han canalizado, a nivel bilateral, regional y multilateral, las orientaciones que buscan estimular el tránsito hacia una economía más justa, equilibrada y sostenible.

Su impacto se ve reflejado en el crecimiento en general de las exportaciones, pero en particular en las exportaciones no mineras y no tradicionales, donde se concentran las exportaciones industriales. De igual manera, la Inversión Extranjera Directa (IED) muestra un resultado positivo, logrando no solo un crecimiento de la IED no minero-energética, sino que la IED de la industria creció en más del 100 % en 2023, mostrando los primeros logros de la política de reindustrialización.

El Conpes de reindustrialización contiene la primera política integral de fomento al desarrollo productivo de mediano plazo en más de dos décadas. Es un esfuerzo de articulación interinstitucional que logra la sumatoria

» En la construcción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible, es esencial la atracción de IED para que, en unión con la inversión nacional, se logre la apropiación del conocimiento, el desarrollo de las capacidades técnicas y científicas e insertar nuestros sectores productivos en las cadenas globales de valor.

de recursos por 7.8 billones de pesos, un instrumento que se implementa con los territorios en los cinco ejes o apuestas productivas estratégicas garantizando la diversificación productiva, la sofisticación de la oferta el eslabonamiento a cadenas de valor en todos los niveles, el reconocimiento de las economías populares y el cambio de modelo productivo para Colombia, que es centro de la riqueza natural y la biodiversidad, capaz de articularse con economías en todos los continentes.

La política turística adoptada por Colombia ha demostrado ser exitosa en la recuperación y fortalecimiento del sector turístico. El país ha sido reconocido internacionalmente por su liderazgo en la recuperación de flujos turísticos (ONU Turismo, 2024), consolidándose como uno de los destinos más atractivos y sostenibles de América Latina.

Sin embargo, es fundamental continuar trabajando en la implementación de medidas que garanticen un turismo inclusivo, equitativo y respetuoso con el medio ambiente, para asegurar un desarrollo sostenible a largo plazo.

En la construcción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible, es esencial la atracción de IED para que, en unión con la inversión nacional, se logre la apropiación del conocimiento, el desarrollo de las capacidades técnicas y científicas y se logre insertar nuestros sectores productivos en las cadenas globales de valor, logrando estándares internacionales de inversión, como el de trato justo y equitativo y de respeto con el medio ambiente.

Las políticas implementadas para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible deberían conducir a que la economía evolucione hacia una senda de crecimiento del PIB de mediano plazo por encima del 3,0%. La reindustrialización, debería aumentar la participación de la industria en el



PIB, por encima del 13%. Además, continuar aumentando la tasa de apertura exportadora y reduciendo la tasa de penetración de importaciones. Así mismo, continuar cerrando las brechas de la cuenta corriente y la cuenta de capitales, mejorando así nuestra balanza de pagos.

Uno de los grandes retos es lograr que el apoyo a la economía popular sea sostenible en el tiempo, generando encadenamientos

productivos, inclusión financiera, crecimiento empresarial y la inclusión productiva de la población y los territorios más vulnerables.

De igual manera, un resultado de la implementación de este nuevo modelo de desarrollo sostenible debería reflejarse en la reducción de la desigualdad en Colombia, en particular la reducción del índice de GINI en términos del ingreso. **EC**

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cepal. (2023). CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/en/notes/legislation-implementation-building-new-industrial-policy-united-states>
- Conpes 4129 (2023). DNP. Recuperado de Documentos Conpes Aprobados: <https://www.dnp.gov.co/conpes/Paginas/documentos-conpes-aprobados.aspx>
- Caro-Vargas, S. (2023). La diplomacia científica en India y China incidencia del interés económico nacional en su ejercicio. En M. A., & M. A., Diplomacia y Gobernanza en el Siglo XXI: Una lógica multinivel y multiactor. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). Política de Comercio Exterior para la Internacionalización y el Desarrollo Productivo Sostenible. <https://www.mincit.gov.co/mincit/media/Políticas/politica-de-comercio-exterior-2022-2026.pdf>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). Política Nacional de Reindustrialización. <https://mincit.gov.co/mincit/media/Documentos/docs/Politica-Nacional-de-Reindustrializacion-2022-2026.pdf>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2021). Política de Turismo Sostenible: Unidos por la naturaleza. <https://www.mincit.gov.co/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/políticas-del-sector-turismo/politica-de-turismo-sostenible/politica-de-turismo-sostenible-9.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2022). Turismo en armonía con la vida. <https://www.mincit.gov.co/mincit/media/políticas/plan-sectorial-turismo-2022-2026.pdf>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). Estrategia Turismo para una cultura de paz. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/minturismo/calidad-y-desarrollo-sostenible/estrategia-turismo-para-una-cultura-de-paz/estrategia-turismo-para-una-cultura-de-paz/estrategia-turismo-para-una-cultura-de-paz.pdf.aspx>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2023). *El Gobierno del Cambio ha invertido más de \$67.000 millones en desarrollo turístico de los municipios PDET*. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/el-gobierno-del-cambio-ha-invertido-mas-de-67-000>
- ONU Turismo (2024). Barómetro del Turismo 2024. https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2024-01/UNWTO_Barom24_01_January_Excerpt.pdf?VersionId=IWu1BaPwtUj66kRlw9WxM9L.y7h5.d1
- Oxford Economics. (2023). Recuperado de www.oxfordeconomics.com: <https://www.oxfordeconomics.com/wp-content/uploads/2024/01/Five-themes-that-will-shape-industrial-growth-in-2024-and-beyond.pdf>
- Siripapu, A. (2023). cfr Council on Foreign Relations. Recuperado de www.cfr.org: <https://www.cfr.org/background/industrial-policy-making-comeback>

IMPACTO DE LA TASA DE INTERÉS EN LA BRECHA DEL PIB PERIODO 2005-2023

El Banco de la República responde a las condiciones económicas, reduciendo las tasas cuando la brecha es negativa para estimular la actividad económica y aumentándolas cuando es positiva para controlar la inflación.

ESTE DOCUMENTO EXAMINA el impacto del comportamiento de la tasa de interés en la brecha de producto en la economía colombiana entre el primer trimestre de 2005 y el segundo trimestre de 2023. Se investiga cómo las decisiones sobre la tasa de interés, implementadas por el Banco de la República, han influido en el nivel de actividad económica en relación con su capacidad productiva potencial.

El objetivo es comprender de qué manera las fluctuaciones en la tasa de interés han afectado la brecha de producto, que representa la diferencia entre el Producto Interno Bruto (PIB) real y el PIB potencial de la economía.

Este análisis ofrecerá una perspectiva integral sobre cómo la política monetaria ha contribuido al equilibrio económico y a la estabilidad en Colombia durante el período mencionado. Se centra en los cambios significativos impulsados por la Constitución Política de Colombia de 1991 en el ámbito económico, con especial énfasis en la autonomía del Banco de la República y la implementación de normas antimonopolio.



**DIEGO FERNANDO
MOLANO SOTO¹**
ECONOMISTA



**WILLIAM
GUILLERMO
NARANJO ACOSTA²**
ECONOMISTA

Se realiza un minucioso análisis de la política monetaria aplicada por el Banco de la República y su relación con el ciclo económico del país. Se examinan las decisiones de política monetaria, como los cambios en las tasas de interés, y su impacto en variables clave como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la inflación y el desempleo.

Se estudian los diferentes instrumentos y estrategias utilizados por el Banco de la República en su política monetaria, así como los resultados de estas acciones en el ciclo económico. Para ello, se emplean modelos económicos, datos empíricos y análisis cualitativos con el fin de comprender las relaciones causales y los efectos de las políticas monetarias en la economía colombiana.

En resumen, el documento ofrece una evaluación completa y objetiva de cómo la política monetaria del Banco Emisor ha influenciado el ciclo económico del país, con el propósito de comprender mejor los mecanismos que promueven la estabilidad económica y el crecimiento sostenible.

1. Magister en Gobierno y Política Pública, Líder Nacional del programa de Economía, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Presidente Asociación Colombiana de Facultades, Programas y Departamentos de Economía – AFADECO. ORCID.
2. Especialista en dirección para el desarrollo de la gestión pública. Profesor MT Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), sede Ibagué. ORCID.sostenible² aprobada en la sesión 104 del Consejo Superior de Comercio Exterior en abril de 2023 (CSCE) para el cuatrienio 2022-2026.



Algunos elementos teóricos

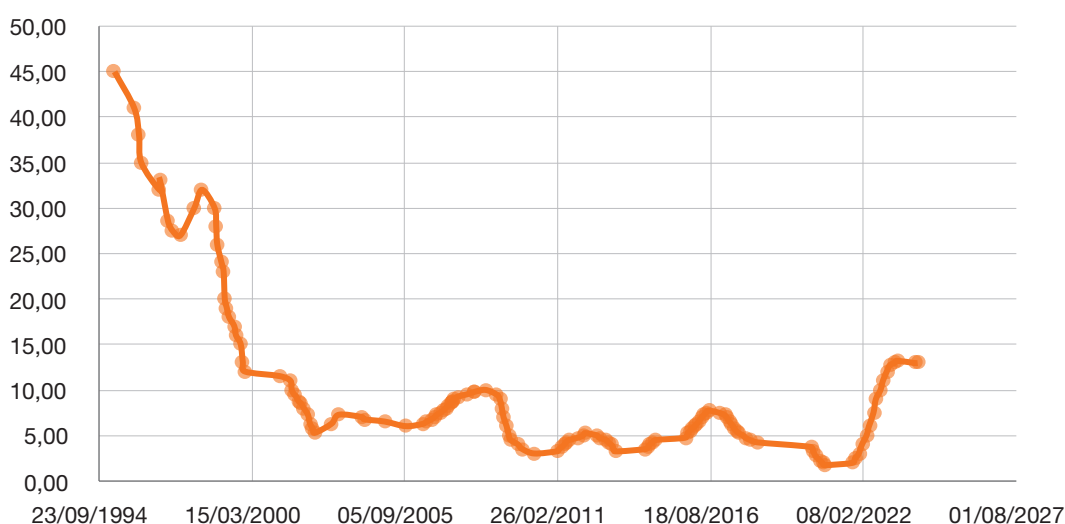
La política monetaria en Colombia, liderada por el Banco de la República, se enfoca en administrar la oferta monetaria y las tasas de interés para controlar la inflación, fomentar el crecimiento económico y mantener la estabilidad financiera. Desde la promulgación de la Constitución de 1991, el Banco de la República ha implementado diversas estrategias para estabilizar los precios y promover el crecimiento económico, siendo una de ellas el sistema de inflación objetivo introducido a finales de la década de 1990. Este sistema establece metas anuales de inflación, cuyo cumplimiento requiere la aplicación de políticas adecuadas.

» La política monetaria en Colombia, liderada por el Banco de la República, se enfoca en administrar la oferta monetaria y las tasas de interés para controlar la inflación, fomentar el crecimiento económico y mantener la estabilidad financiera.

La implementación del sistema de inflación objetivo ha contribuido significativamente a la reducción de la inflación en Colombia, alcanzando niveles de un solo dígito, lo que ha fortalecido la confianza en la política monetaria del país. Además, ha mejorado los canales de transmisión, esenciales para ejecutar la política económica de manera efectiva.

Uno de los canales clave de transmisión de la política monetaria es a través de la tasa de interés. Los cambios en la tasa de interés de intervención del Banco de la República impactan directamente en las tasas de interés activas y pasivas del mercado financiero, influyendo en el gasto de las familias y las inversiones de las empresas. Este canal desempeña

GRÁFICO 1.
TASA DE POLÍTICA MONETARIA



Fuente: elaboración propia.

un papel crucial en la regulación del comportamiento económico.

Metodología

Se accedió a la base de datos del DANE para analizar el ciclo económico en Colombia, utilizando datos del PIB real desde 1994 hasta 2007 y desde 2005 hasta 2023. Se examinó la política monetaria del Banco de la República después de 1991, utilizando la tasa de intervención bancaria como variable clave.

Esta tasa, influenciada por la política monetaria, afecta las condiciones financieras y crediticias, incluida la tasa interbancaria. Se calculó la brecha de producto, la diferencia

SE ACCEDIÓ A LA BASE DE DATOS DEL DANE PARA ANALIZAR EL CICLO ECONÓMICO EN COLOMBIA, UTILIZANDO DATOS DEL PIB REAL DESDE 1994 HASTA 2007 Y DESDE 2005 HASTA 2023.

entre el PIB real y potencial, usando el filtro *Hodrick-Prescott*. Este estudio analiza la relación entre la política monetaria y el ciclo económico en Colombia, destacando la importancia de comprender la capacidad productiva potencial de la economía para evaluar su estado actual.

Tendencias del PIB

Al analizar los datos estilizados para la economía colombiana, el primer paso consiste en examinar el comportamiento de la tasa de política monetaria.

El gráfico 1 muestra cómo desde la independencia del Banco de la República en 1991, la junta directiva implementó una política



monetaria expansiva en la década de los 90. Refleja una disminución constante en la tasa de intervención durante este período. Sin embargo, se observa un aumento significativo en la tasa de intervención en los años 2005 y 2021 (post pandemia), coincidiendo con aumentos en el nivel de precios de la economía colombiana.

Este ajuste se realizó con el objetivo de cumplir el mandato principal del Banco de la República de controlar el nivel general de los precios. Es esencial analizar la relación entre la inflación y la tasa de intervención para identificar patrones estadísticos que respalden la teoría monetaria que sostiene que los aumentos en la inflación deben ser contrarrestados con aumentos en la tasa de intervención para

EL BANCO DE LA REPÚBLICA HA ESTADO AJUSTANDO LAS TASAS DE INTERÉS EN FUNCIÓN DE LA BRECHA DE PRODUCTO EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA DESDE SU REESTRUCTURACIÓN COMO ENTIDAD AUTÓNOMA E INDEPENDIENTE.

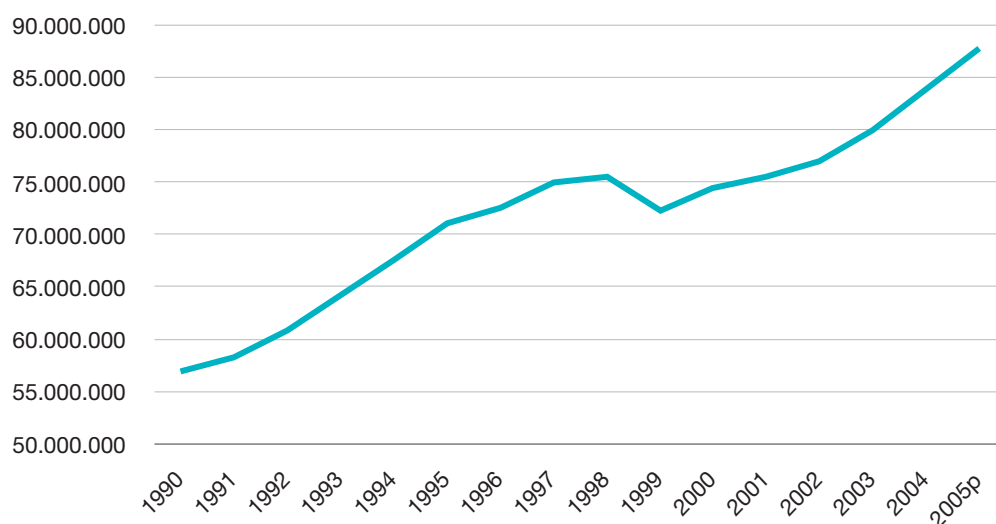
contener la presión sobre los precios en la economía.

Continuando con la explicación de los datos según la metodología propuesta, procedemos a presentar la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) real:

El gráfico 2 muestra la tendencia positiva del Producto Interno Bruto (PIB) real de Colombia durante la década de los 90 y el inicio del nuevo milenio. Es importante destacar que el único dato negativo en esta serie de tiempo se registra entre los años 1998 y 1999, cuando el PIB disminuyó un 4 % como resultado de la crisis económica del país ocasionada por el sistema UPAC.

Se examinó la serie temporal del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia para evaluar

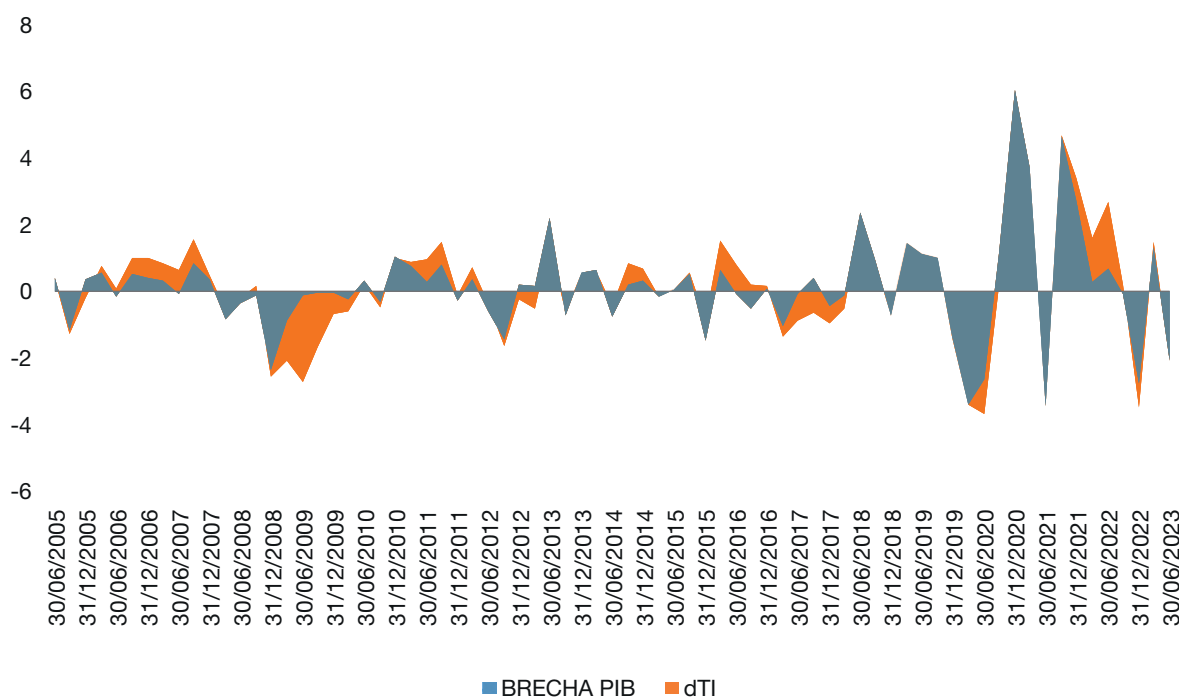
GRÁFICO 2.
PIB REAL COLOMBIA (1990-2005)



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 3.

EVOLUCIÓN BRECHA DE PIB Y LAS DIFERENCIAS DE LA TASA INTERBANCARIA



Fuente: elaboración propia.

su estacionariedad mediante la prueba de *Dickey-Fuller* (DF), detectando la presencia de ruido blanco. Se aplicaron diferencias para inducir la variable PIB y eliminar dicho ruido. Luego, se utilizó el filtro *Hodrick-Prescott* (HP) para descomponer la serie en tendencia y componente cíclica, obteniendo una aproximación al PIB potencial. Con esto, se calculó la brecha de producto, revelando la diferencia entre el PIB observado y el potencial. Este análisis es esencial para comprender la

Edición No. 355,
mayo de 2019.

relación entre el ciclo económico y la política monetaria.

El gráfico 3 muestra la relación entre la brecha del producto, que refleja la diferencia entre el Producto Interno Bruto (PIB) real y su nivel potencial, y las fluctuaciones en la tasa de interés interbancaria, utilizada como indicador de la política monetaria.

Durante periodos de recesión económica, la brecha del producto tiende a ser negativa, indicando una capacidad ociosa en la

economía. En respuesta, los bancos centrales reducen las tasas de interés para fomentar la inversión y el gasto, estimulando así la actividad económica y reduciendo la brecha del producto. Esto se refleja en la política monetaria implementada por el Banco de la República, que consistió en disminuir la tasa de interés durante periodos de brechas de productos negativas, como se observa en el gráfico 3.

Conclusión

La investigación destaca que el Banco de la República ha estado ajustando las tasas de interés en función de la brecha de producto en la economía colombiana desde su reestructuración como entidad autónoma e independiente. Esta práctica implica que el banco central responde a las condiciones económi-

DURANTE LA PANDEMIA, TANTO LA POLÍTICA FISCAL COMO LA MONETARIA FUERON EXPANSIVAS, LO QUE CONTRIBUYÓ A MODIFICAR LA BRECHA DEL PRODUCTO Y PROMOVER LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA AL ESTIMULAR LA DEMANDA AGREGADA.

cas, reduciendo las tasas cuando la brecha es negativa para estimular la actividad económica y aumentándolas cuando es positiva para controlar la inflación.

Durante las últimas décadas, esta política ha sido consistente con las presiones inflacionarias y el ciclo económico, reflejando un enfoque pragmático y orientado a objetivos para garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, durante la pandemia, tanto la política fiscal como la monetaria fueron expansivas, lo que contribuyó a modificar la brecha del producto y promover la recuperación económica al estimular la demanda agregada y la actividad económica.

En definitiva, estas medidas fueron coherentes con el análisis de la brecha del producto y tuvieron efectos positivos en la economía colombiana, impulsando su recuperación. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gómez, J. G. (2006). La Política Monetaria en Colombia. Revista del Banco de la República. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra394.pdf>
- Londoño, A. F., Tamayo, J. A., & Velásquez, C. A. (2012). Dinámica de la política monetaria e inflación objetivo en Colombia: una aproximación FAVAR. Ensayos sobre Política Económica. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-44832012000200002#s11
- Milei, J. (2004). Real Exchange Rate Targeting: ¿Trilema Monetario o Control de Capitales? La Política Fiscal. Revista de Economía y Estadística, 42(2), 63-87. Obtenido de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3807/5006>
- Milei, J., & Giacomini, D. (2017). Ensayos Monetarios para Economías Abiertas: El Caso Argentino. Actualidad Económica, 27(91), 5-24. Obtenido de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/view/17232/16846>
- Mishkin, F. (1996). The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy. National Bureau of Economic Research. Obtenido de https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5464/w5464.pdf
- Perry Rubio, G. (2019). La economía en la Constitución de 1991. (Revista Economía Colombiana) Obtenido de <https://www.economiacolombiana.co/economia/la-economia-en-la-constitucion-de-1991-258>
- Uribe, J. D., Gómez, J., & Vargas, H. (2002). The Implementation of Inflation Targeting in Colombia. Borradores de Economía. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra202.pdf>

70 AÑOS DE LA GRAN TRIBUNA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO

Puede afirmarse que a través de la revista *Economía Colombiana* han expresado sus ideas y expuesto sus acuerdos y desacuerdos los más sobresalientes personajes de la academia y de la política colombiana, lo que ha garantizado la diversidad de enfoques y el pluralismo ideológico.

DIVERSOS ACONTECIMIENTOS de impacto nacional e internacional ocurrieron en el año 1954, cuando circuló la primera edición de la revista *Economía Colombiana*, órgano de comunicación institucional de la Contraloría General de la República y tribuna del pensamiento y el debate económico.

A nivel interno se recuerda el asesinato de Uriel Gutiérrez, estudiante de la universidad Nacional de Colombia, que degeneró en marchas de protesta y hechos violentos que dejaron como saldo la muerte de otros once estudiantes. Entonces gobernaba al país el general Gustavo Rojas Pinilla y los hechos quedaron marcados en la historia de Colombia como un capítulo más de la violencia que desde entonces estamos padeciendo.

Una mirada retrospectiva al mundo nos refiere que en una barcaza, sobre el cráter de la bomba Unión, Estados Unidos detona la bomba de hidrógeno "Yankee" de 13.500 kilotones; el general Alfredo Stroessner, candidato único, es elegido presidente de Paraguay; el Presidente Getulio Vargas se suicida en Brasil; Mao Zedong se convierte en primer presidente de la República Popular China; el escritor estadounidense Ernest Hemingway recibe el premio Nobel de Literatura y fallece la reconocida pintora mexicana Frida Kahlo.

En nuestro país, en ese contexto histórico, se convertía en un hito el nacimiento de *Economía Colombiana*, publicación que se ha caracterizado por la seriedad, oportunidad y profundidad de su contenido y por la calidad profesional de sus articulistas y colaboradores habituales.



JAIME VIANA
SALDARRIAGA
PERIODISTA

Puede afirmarse que a través de esta publicación han expresado sus ideas y expuesto sus acuerdos y desacuerdos los más sobresalientes personajes de la academia y de la política colombiana, lo que ha garantizado la diversidad de enfoques y el pluralismo ideológico. Todo ello ha hecho posible que este medio informativo, especializado en temas económicos y sociales, haya mantenido durante su ya larga vigencia una gran credibilidad y aceptación entre los lectores y coleccionistas, convirtiéndose en fuente permanente de consulta.

Primera edición

Bajo la dirección del entonces Contralor General de la República, teniente coronel Alberto Ruiz Novoa y con el apoyo, en calidad de director editorial, del destacado periodista e historiador Fernando Guillen Martínez, circuló por primera vez, en mayo de 1954, con una lujosa presentación en papel esmaltado.

Constituía objetivo primordial de *Economía Colombiana*, según se lee en su primera nota editorial, "ofrecer a los estudiosos en materias económicas una publicación especial que sirva de vehículo a sus opiniones y estudios y de centro de discusión de los complejos problemas de la economía nacional". Se procuraba, además, divulgar entre los empleados de la institución y entre todos los funcionarios públicos las directivas y procedimientos de la vigilancia y el control fiscal.

En aquella misma nota de presentación advertía que "esperamos llenar un vacío que hoy existe en las publicaciones colombianas y con-



Edición No.1,
mayo de 1954.

tribuir de esta forma al progreso del país con la agitación y discusión de los temas económicos enfocando los problemas más importantes y tratando de propiciar su estudio serio, a espacio y con tiempo suficiente...”.

En esta primera etapa la revista contaba con una lujosa nómina de colaboradores en la que figuraban, entre otros, Luis López de Mesa, Rafael Delgado Barreneche, Roberto García Peña, Mario Franco Ruiz, Antonio Álvarez Retrepo, Jesús Arango Cano, Hernán Jaramillo Ocampo, Enrique Caballero Escobar, Alberto Galindo, Carlos Restrepo Piedrahita, Otto Morales Benítez y Gabriel Betancourt Mejía.

El formato inicial de la revista se mantuvo hasta octubre de 1958, cuando circuló la edición número 54, siempre bajo la dirección de quien para entonces fungía como Brigadier General Alberto Ruiz Novoa, cuyo ejercicio en calidad de Contralor General de la República concluyó en el citado año.

Breves interrupciones

Economía Colombiana, que como cualquier publicación editorial ha estado expuesta a interrupciones imprevistas, dejó de circular durante la administración de Jesús María Murgueta, contralor durante el periodo comprendido entre 1958 y 1963; y reapareció justamente en noviembre de 1963, cuando asume su cargo Agustín Aljure como nuevo titular del máximo órgano de control fiscal.

Esta segunda época inicia a partir de la edición número 55, bajo la dirección del economista Fabio Peñarete Villamil con un cambio radical en el formato de presentación, siendo éste más moderno y universal que el original. En esta nueva etapa figuran ilustres escritores y expertos de la talla de Carlos Lleras Restrepo, Julio César Turbay, Indalecio Liévano Aguirre, Alfonso López Michelsen, Abelardo Forero Benavides, Alfonso Palacio Rudas, Ramiro de la Espriella, Hernán Echavarría Olózaga, Arturo Gómez Jaramillo, Antonio Panesso Robledo, Oliverio Lara Borrero, Virgilio Barco Vargas, José Elías del Hierro y Jorge Child.

La primera nota editorial, que da cuenta de su reaparición, advierte que la revista *Economía Colombiana* desea llenar el gran vacío que existe en el terreno de las investigaciones socio-económicas del país.



General Alberto Ruiz Novoa, fundador de la revista.



» La revista recogía en sus páginas las teorías económicas e incluía reflexiones de carácter político y social como el Concordato, tema tabú del cual se empezaría a hablar por su trascendencia para las relaciones del Estado colombiano con la iglesia católica.

La publicación vuelve a salir de circulación en septiembre de 1966 y reaparece cinco años después, en octubre de 1971, con la edición número 89, bajo la dirección editorial de los periodistas Ricardo Arbeláez y Aníbal Pineda, siendo Contralor General de la República Julio Enrique Escallón Ordoñez.

En octubre de 1975 hace la presentación oficial de *Economía Colombiana* el contralor Aníbal Martínez Zuleta; y la que se define como la cuarta época de la revista transcurre entre 1979 y 1982, siempre teniendo como fundamento la presentación de aquellos temas que contribuyan a la discusión de los asuntos públicos de interés nacional.

Bajo la dirección del entonces contralor Rodolfo González García la revista arriba a la edición número 150 coincidiendo con el sexagésimo aniversario de la adopción del control fiscal en Colombia.

La historia continúa

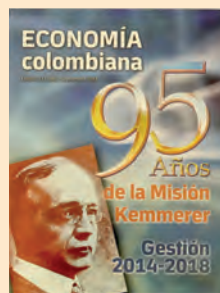
En el transcurso de su historia como publicación institucional, la revista ha sufrido cambios en su presentación pero jamás en su contenido, no obstante que en junio de 1996, a partir de la edición número 258, empieza a aparecer en el mercado bajo el rótulo de “Economía Colombiana y Coyuntura Política” que le ampliaba su universo informativo y analítico sobre la actualidad nacional. Se anunciaba como “un espacio de opinión sobre el acontecer nacional con la participación de distintos núcleos y sectores sociales para garantizar un criterio aperturista con amplio pluralismo ideológico”.

En aquella oportunidad la revista no solamente recogía en sus páginas las teorías económicas, sino que incluía reflexiones de carácter político y social como el Concordato, tema tabú del cual se empezaría a hablar por su trascendencia para las relaciones del Estado colombiano con la iglesia católica.

En la era moderna, la revista retoma su identidad como faro de la economía colombiana, y recibe el respaldo necesario de los contralores en ejercicio para consolidarse como la publicación especializada, que ha contribuido a la difusión de estudios sobre la realidad fiscal y macroeconómica en general, aprovechando la amplia base informativa con que cuenta la entidad,

Fue así como Manuel Francisco Becerra, David Turbay, Carlos Ossa Escobar, Antonio Hernández Gamarra, Julio César Turbay Quintero, Sandra Morelli, Edgardo Maya Villazón y Carlos Felipe Córdoba, le dieron gran preponderancia al tratamiento de los temas económicos y sociales, fomentando el debate nacional y fortaleciendo la divulgación del papel asignado a la Contraloría General de la República, por la Constitución y la ley, en materia de vigilancia

**CONSTITUÍA
OBJETIVO
PRIMORDIAL
DE ECONOMÍA
COLOMBIANA,
SEGÚN SE LEE
EN SU PRIMERA
NOTA EDITORIAL,
“OFRECER A LOS
ESTUDIOSOS
EN MATERIAS
ECONÓMICAS
UNA PUBLICACIÓN
ESPECIAL QUE
SIRVA DE VEHÍCULO
A SUS OPINIONES
Y ESTUDIOS Y
DE CENTRO DE
DISCUSIÓN DE
LOS COMPLEJOS
PROBLEMAS DE
LA ECONOMÍA
NACIONAL”.**



Edición No. 353,
julio de 2018.

de la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes de la nación,

En esta época sobresalen las grandes transformaciones sociales y económicas del país y coinciden hechos de suficiente notoriedad que ameritan ser reflejados en las páginas de la revista.

Se recuerdan con especial interés el contenido de las sucesivas ediciones publicadas durante la administración de Hernández Gamarra por su acento en la lucha contra la corrupción, bandera de su administración, como quiera que puso en marcha el *Programa Nacional por el Buen Uso de los Recursos Públicos*, cuyos fines fueron “propender por la transparencia, la información sin cuentas ocultas, la responsabilidad y la eficiencia en la gestión fiscal”

La Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico, la primera mujer en llegar a este alto cargo de la administración pública, orientó su gestión hacia la modernización tecnológica de la entidad, una estrategia que se reseñó a lo largo de las ediciones que por entonces circularon de *Economía Colombiana*.

En la nota editorial correspondiente a la edición 342, que marcó el cierre de su administración, la contralora precisaba que las funciones de vigilancia y control fiscal las desempeña la CGR con innovaciones tecnológicas que permiten a sus funcionarios desarrollar sus labores con una sistematización rápida, ágil y eficiente, pero, al mismo tiempo, preservada de trampas y triquiñuelas.

Al finalizar la administración del contralor Edgardo Maya Villazón se conmemoraron los 95 años de la Misión Kemmerer, ilustre mentor de la reforma al control fiscal e inspirador de la Contraloría General de la República, subra-

yando su contribución al fortalecimiento de la institucionalidad nacional.

En su honor está dedicada la edición 353 de la revista, en cuya nota editorial se destacaba que “Kemmerer entendía el control fiscal como parte esencial de la división de los poderes públicos, pues estimó que preparar, aprobar, ejecutar y fiscalizar el presupuesto eran funciones de igual jerarquía”.

Durante los cuatro años de gestión del contralor Carlos Felipe Córdoba, *Economía Colombiana* hizo énfasis en la presentación de informes sectoriales especiales, empezando por aquel que se refería a la adopción del nuevo control fiscal preventivo y concomitante para custodiar los bienes y fondos públicos.

Otro ejemplo, fue la edición especial tras la pandemia provocada por el coronavirus (Covid 19), titulada en portada “*Engranajes para un país que resurgirá*”, con la participación de expertos y académicos que plantearon en su momento soluciones en materia de educación, ciencia y tecnología, producción industrial y empleo, como la gran oportunidad para cerrar brechas.

Otros de los enfoques que concentraron la atención del consejo editorial y del director de la época se refirieron a estos temas: la Ley de Regalías y sus beneficios en materia de modernización, autonomía y equidad para las regiones; los nuevos caminos hacia la reactivación; la deuda pública con sus luces y sombras; y los grandes artífices de nuestra economía.

Fortalecimiento institucional

En los tiempos que corren, la Contraloría General de la República, bajo la orientación de Carlos Hernán Rodríguez Becerra y Carlos Mario Zuluaga Pardo, ha concentrado sus esfuerzos hacia el fortalecimiento del control fiscal,

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, BAJO LA ORIENTACIÓN DE CARLOS HERNÁN RODRÍGUEZ BECERRA Y CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO, HA CONCENTRADO SUS ESFUERZOS HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL FISCAL, A PARTIR DE NUEVAS PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN ESTATAL DE VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.



Edición No. 358,
agosto de 2020.

a partir de nuevas propuestas para la modernización de la función estatal de vigilancia y control de los recursos públicos.

Este fue el tema central de la edición número 368, correspondiente a este vigente periodo de la revista institucional en cuyo editorial se advertía que “el país que vivimos es otro, ya no es aquella nación agreste, predominantemente rural, de poblaciones pequeñas, de analfabetismo y educación con indicadores minúsculos, sin hospitales ni vías de comunicación. Hoy, Colombia se muestra con orgullo y se presenta ante el mundo con índices de desarrollo competitivos frente a otros países latinoamericanos”.

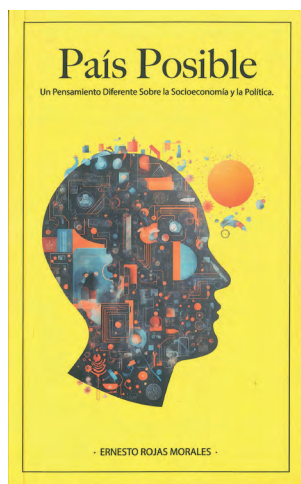
En consonancia con los avances enunciados, se refirió también el editorial al sinnúmero de iniciativas puestas a consideración del Congreso de la República, que tienen que ver con el deseo de contar con una entidad mejor dotada de herramientas tecnológicas modernas, y con una organización superior que permita cumplir, eficientemente, el objetivo de salvaguardar y proteger los bienes y recursos públicos.

Las ediciones subsiguientes, 369 y 370, se ocuparon de las brechas sociales y la desigualdad, un análisis y valoración de los factores que limitan el bienestar y la equidad; y de la transición energética, advirtiendo que si es justa, segura, confiable y eficiente debería estimar responsablemente los efectos económicos y fiscales de las políticas del gobierno respecto a este sector que aporta cerca del 15 % del PIB.

Ahora, cuando cumple setenta años de existencia, la revista *Economía Colombiana* está considerada como la publicación más antigua del país dedicada al análisis de la coyuntura social y económica, y sigue siendo la tribuna que promueve la controversia rigurosa y reflexiva sobre las más diversas materias de interés nacional. **EC**



LECTURAS RECOMENDADAS

**PAÍS POSIBLE**

/ EDICIÓN PENSAMIENTO DIFERENTE, BOGOTÁ 2024 / Ernesto Rojas Morales es un destacado profesional, vinculado a la docencia universitaria, quien además ha ocupado diferentes cargos en la administración pública, entre otros la dirección del DANE. En este libro hace un análisis del impacto del Covid 19 y presenta propuestas sobre las posibles salidas a la crisis que afectó a los países latinoamericanos. Se muestra partidario de acudir a las nuevas tecnologías para resolver problemas del desempleo y la seguridad social y propone fórmulas para el cambio político y la reforma del modelo económico.

SOLO TENÍAMOS EL DÍA Y LA NOCHE

/ EDITORIAL PLANETA, BOGOTÁ 2023 / En este libro, por medio de un sinnúmero de protagonistas, Fernando Wills y Juan Leonel Giraldo, relatan la gesta de centenares de jóvenes que abandonaron las ciudades y se fueron a los pueblos y al campo con el ánimo de crear lo que se conoció como Movimiento Obrero, Independiente y Revolucionario (Moir). Eran los años setenta cuando muchos de ellos adolescentes soñaban con hacer política. Alcanzaron a elegir parlamentarios, diputados, concejales y alcaldes. De aquella recordada organización juvenil solo quedó la leyenda.

**CI VEDIAMO IN AGOSTO**

/ GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ / MONDADORI, ITALIA 2024 / Acaba de ser lanzada la versión, en idioma italiano, de la novela "En agosto nos vemos" de Gabriel García Márquez. A los innumerables lectores y admiradores del nobel colombiano tenemos el gusto de presentarles la portada original de la edición italiana publicada por la prestigiosa editorial Mondadori de Milán. La traducción de este, que es el último libro póstumo de Gabriel García Márquez, estuvo a cargo de Bruno Arpaia. *Ci Vediamo in Agosto* figura como uno de los libros más vendidos del mes. La novela también empezará a aparecer en las librerías de otros países europeos donde el escritor colombiano es ampliamente reconocido.

**ESTRICTAMENTE CONFIDENCIAL**

/ INTERMEDIO EDITORES, BOGOTÁ / Correspondencia de Eduardo Santos. Con motivo del cincuentenario del fallecimiento del presidente Eduardo Santos, Maryluz Vallejo Mejía acaba de publicar este libro en donde aparecen apartes de la correspondencia del ilustre hombre público. Es una publicación que resulta muy interesante para quienes deseen conocer la historia nacional del siglo XX.

LOS ELEGIDOS



FÚTBOL • TENNIS • BALONCESTO • VOLEIBOL • NATACIÓN • PATINAJE
• GIMNASIA • KARATE DO • TAEKWONDO • BOLOS • POLIMOTOR

Ponte la 10 y empieza tu camino hacia la gloria.

Haz parte de las
Escuelas Deportivas Cafam

Únete ahora

deportescafam.com.co

*Valor del curso según categoría de afiliación. Consulta sedes disponibles, horarios y tarifas visitando nuestra nueva página web deportescafam.com.co o contactando a tu asesor de confianza.





22 ÉDGAR REVÉIZ ROLDÁN, presidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas

El Gobierno de Lleras Restrepo reactivó el crecimiento económico, la tasa fue de 5,76 %; incrementó el PIB per cápita pese a la elevada tasa de crecimiento de la población (2,74 %); logró la conciliación entre la política económica y la planeación y, a través de la reforma tributaria, los impuestos a la producción y al consumo pasaron de 1,3 % a 15 % de los ingresos.

32 CARLOS RODADO NORIEGA, exministro de Minas y Energía

Las cuatro estrategias de Pastrana Borrero eran complementarias entre sí, pues buscaban un objetivo común: el bienestar de la población. El plan no era un programa de vivienda o de exportaciones o de producción agrícola, sino que apuntaba hacia un desarrollo acelerado de toda la economía.

84 MARÍA MERCEDES CUÉLLAR, exministra de Desarrollo Económico

El Gobierno de Virgilio Barco destinó la inversión pública hacia las regiones más apartadas y pobres del país, junto con la descentralización política y administrativa del gasto público que servirían de apoyo al logro de la paz con los grupos alzados en armas que disputaban al Estado el control del poder.

94 JOSÉ ANTONIO OCAMPO, exministro de Hacienda

El intento de combinar una economía más liberalizada con una política social muy activa no es una tarea fácil. Las dificultades fiscales observadas durante la Administración Samper obedecieron, en gran medida, a las presiones generadas por esta dualidad de la estrategia de desarrollo.

112 JUAN CAMILO RESTREPO, exministro de Hacienda

A mediados del año 2000, durante la Administración Pastrana Arango, el país había recuperado una tasa de cambio real de equilibrio. Esta es la mejor de las semillas que se han sembrado para que el árbol de la recuperación económica crezca sano y robusto.

128 JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO, exministro de Hacienda

Durante la Administración de Iván Duque el enfoque se orientó hacia el incremento en la oferta de empleo y el mejoramiento de su calidad, con el objetivo de fomentar un desarrollo económico más sostenible e inclusivo.

140 GERMÁN UMAÑA MENDOZA, ministro de Comercio, Industria y Turismo

En la Administración de Gustavo Petro la política de comercio exterior busca estimular el cambio en el modelo productivo del país orientado ahora a evolucionar desde una economía extractivista hacia un modelo productivo descarbonizado, inclusivo, sostenible y basado en el conocimiento, para internacionalizar el aparato productivo y las regiones.



ECONOMÍA
COLOMBIANA

www.economiacolombiana.co

