

CRECIMIENTO Y DESARROLLO COLOMBIANO. PERSPECTIVA ESTRUCTURALISTA EN LOS AÑOS 2000*

MARY C. BERRIO NORMAN**

RESUMEN

En este artículo se analiza porque Colombia, al tiempo que se destaca dentro del contexto de Latinoamérica por haber podido combinar crecimiento económico con un nivel razonable de estabilidad, presenta resultados menos satisfactorios en términos de desarrollo frente a otros países de la región. A través de un recuento de resultados de analistas del tema se ilustra sobre cómo la estructura productiva del país tiende cada vez más hacia actividades de bajo valor agregado en el área de recursos naturales y con perspectivas de incertidumbre en términos de competitividad, por cuanto el Plan de Desarrollo 2010-2014 no menciona estrategias para enfrentar condiciones “especiales” del nuevo contexto de la economía mundial. Concretamente, aunque el plan hace referencia a una mayor presencia internacional, no presenta políticas u objetivos para mejorar en términos de competitividad tales como: promoción industrial, manejo de la tasa de cambio y de flujos de capital, equilibrio entre demanda pública y privada, y metas fiscales relacionadas con una visión de largo plazo para ajustar estructuras fundamentales, por ejemplo, en lo sectorial, regional, fiscal.

Palabras clave autor: Crecimiento, desarrollo, cambio estructural, política económica, estructura productiva, competitividad.

Palabras clave descriptor: crecimiento económico, desarrollo económico, política económica, cambio estructural sectorial, productividad, competitividad

Clasificación JEL: O43, O54, P11

Fecha de recepción: 16 de mayo de 2011
Fecha de aceptación: 19 de junio de 2011

* Artículo con resultados de investigación del proyecto “Coherencia de la política económica para el desarrollo” del grupo de Política Social del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana.

** Magíster en Desarrollo Económico de Williams College, USA. Profesora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: mcberrio@javeriana.edu.co

ABSTRACT

This article discusses how Colombia stands out, within the context of Latin America, have been able to combine economic growth with stability, but has performed less well in terms of development compared to other countries in the region. Through an account of results of analysts of this topic, the article shows how the country's productive structure tends increasingly towards low value added activities in the area of natural resources and perspectives of uncertainty in terms of competitiveness because the Development Plan 2010-2014 does not consider strategies to face special conditions of the new global economic context. Specifically, although the Plan refers to an important international presence it has no policies or objectives in the field of competitiveness such as industrial promotion, management of exchange rates and capital flows, balance between public and private demand, and fiscal targets related to a long-term vision to adjust fundamental structures such as sectoral, regional, fiscal situation.

Key word author: Growth, development, structural change, economic policy, structure of production, competitiveness.

Key word plus: Economic growth, economic development, economic policy, sectoral structural change, productivity, competitiveness

JEL Classification: O43, O54, P11

Sumario: Introducción. 1. Evolución de la economía colombiana. 2. Causas del bajo crecimiento económico de Colombia frente al promedio de Latinoamérica. 3. La nueva economía pero para el desarrollo. 4. El plan de desarrollo de Colombia 2010-2014. Una visión desde el estructuralismo. Algunas conclusiones. Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La economía mundial se ha visto enfrentada a varias crisis económicas que han impuesto a los diferentes países, desarrollados y subdesarrollados, tendencias recesivas con altos costos sociales. La situación para países en desarrollo sin embargo ha sido especialmente compleja, considerando que requieren ritmos de crecimiento superiores a los de países industrializados para superar la brecha que presentan frente a ellos en cuanto a calidad de vida de su población.

La reciente crisis económica mundial, originada en el Sector Financiero Americano alrededor del año 2007, a hoy aun no ha sido realmente **superada** y por el contrario ha llegado a ser tan significativa que sus efectos están llevando a una modificación del orden económico mundial. Además ha dado lugar a cuestionar abiertamente la suficiencia de la política económica de las últimas décadas para mantener dichas economías en una senda adecuada de crecimiento. Esta visión fundamentalmente considera que esfuerzos de política contra-cíclicos, de reacción dentro del contexto del corto plazo, son la prioridad para enfrentar un ambiente cada vez más global y por tanto de mayor volatilidad y vulnerabilidad, donde el reto para mantener sus tasas de crecimiento es lograr la estabilidad de las economías.

Los resultados económicos de los últimos años han llevado a los estudiosos del crecimiento en países en desarrollo a reconocer la insuficiencia de esta visión, por las grandes limitaciones fundamentalmente estructurales de estos países para lograr la dinámica productiva que su bajo nivel de vida y problemática social demanda.

El caso de Colombia es bastante particular, considerando que se ha destacado por ser un país que dentro del contexto de Latinoamérica ha tenido un crecimiento económico moderado con un nivel razonable de estabilidad. Aun así, en los años 2000 se presenta como una economía que crece a menores tasas que el promedio de países de la región, presenta los mayores índices de desigualdad de la zona, gran informalidad y es el único sistema latinoamericano con presencia de grupos que operan al margen de la ley e insurgentes, en muchos casos asociados con el narcotráfico, generadores de violencia local.

Lo preocupante es que esta falta de capacidad de la economía colombiana para crecer con aportes significativos en términos de desarrollo se percibe también a finales de los años noventa, esto es diez años después de haber realizado un gran cambio

estructural hacia la apertura de la economía y la descentralización y democratización administrativa (reformas soportadas en gran parte en la expedición de una nueva Constitución en el año 1991) que buscaba dotar al sistema de mejores condiciones para interactuar con otros países y superar su problemática social.

Este trabajo busca por tanto analizar diversas posiciones de estudiosos del tema sobre las causas de estas limitaciones en el desempeño del sistema colombiano y sus perspectivas en términos de crecimiento con desarrollo, considerando que actualmente se vislumbran signos de persistencia de un complejo problema estructural. Esta clase de análisis permite contar con un marco de referencia para mirar el grado de cubrimiento del Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 con relación a las necesidades en términos de política económica de acuerdo con el actual contexto económico mundial.

En un primer capítulo se presenta por tanto la forma en que ha evolucionado en las últimas décadas la economía colombiana en términos de crecimiento y desarrollo. En una segunda sección se ilustra sobre diferentes posiciones de estudiosos sobre las causas del insatisfactorio desempeño de esta economía y sus perspectivas de acuerdo con el contraste que viene presentando frente al comportamiento promedio de las demás economías latinoamericanas, las cuales se asocian a un predominio de una problemática desde el punto de vista estructural. En una tercera sección, se hace referencia a las “nuevas” condiciones de operación de la economía mundial que define un nuevo contexto para el diseño de políticas que permitan direccionar las economías por una senda de crecimiento incluyente, donde las ideas de los teóricos del desarrollo adquieren nuevamente relevancia. Finalmente con este marco de referencia, en una última sección se hace una breve evaluación sobre el alcance del Plan de Desarrollo del actual Gobierno en Colombia frente a la problemática socioeconómica del país.

1. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Colombia sufrió un cambio estructural fundamental desde finales de los años ochenta y comienzos de los noventa en busca de mayor flexibilidad del sistema económico y mayor representatividad, participación y democratización desde el punto de vista político, para mejorar su capacidad para interactuar en un ambiente mundial de gran volatilidad. En buena parte esta gran reforma estuvo amparada por la reforma constitucional de 1991¹. Los principales cambios así introducidos buscaron:

1 Pineda S. “Apertura económica y equidad. Los retos de Colombia en la época de los 90”; en Colombia hoy. Garay L. J. “Apertura económica 1990-1996”; en: Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Biblioteca virtual del Banco de la República.

Dentro de la perspectiva económica: flexibilizar los mercados financiero, monetario y cambiario, especializar al Banco Central y fortalecer la disciplina fiscal. Todos estos aspectos se enmarcan dentro de una tendencia mundial hacia la liberalización de mercados, que para Latinoamérica se vio identificada con las premisas del denominado Consenso de Washington I².

En cuanto a lo administrativo y lo político es de destacar la promoción de:

Libertad de cultos.

Protección de los derechos fundamentales a través de mecanismos tales como: la tutela, el sistema penal acusatorio, la creación de la Corte Constitucional.

Protección del orden, la tranquilidad y la seguridad interna a través de la figura del Estado de Excepción.

Promoción de la participación ciudadana, la autonomía administrativa y los derechos políticos de los ciudadanos al instaurar procesos de descentralización, elección popular de máximos funcionarios, la posibilidad de uso de plebiscitos.

Búsqueda de la equidad al hacer ratificar la importancia del respeto por las minorías y de rechazar la inequidad de géneros.

Reconocimiento de derechos fundamentales y defensa de derechos humanos.

Independencia del Banco Central.

Protección del medio ambiente.

Promoción social con recursos de regalías.

Régimen de inhabilidades e incompatibilidades de parlamentarios.

Reconocimiento de la doble nacionalidad.

Reconocimiento explícito de la familia como núcleo central de la sociedad, con deberes y derechos, dentro de marco de igualdad de género y edad.

Cárdenas y Pachón (2010) asocian el surgimiento de esta dinámica de cambio con efectos derivados de la inestabilidad y coyunturas políticas y económicas enfrentadas en los años ochenta, muy significativas también a nivel regional hasta el punto de generar para Latinoamérica el reconocimiento de que se trató desde lo socioeconómico de una “década perdida”. Concretamente consideran que “la exacerbación de las tensiones políticas y sociales a fines de la década del ochenta fue un factor catalizador que le abrió paso, entre la opinión pública, a la propuesta de adoptar una

2 Propuesta de John Williamson como fórmula para superar los desequilibrios de las economías latinoamericanas al finalizar los años 80 y que fundamentalmente sugería entrar en una etapa de disciplina fiscal, liberalización de mercados, mayor apertura y una reconsideración de la gran intervención del mercado en la economía.

nueva Carta Política, propuesta que se venía debatiendo con cierta intensidad desde los años setenta. Así, el sentimiento popular a favor de la reforma del orden constitucional capturó las discusiones en las elecciones de 1990, que incluyeron un voto (no oficial) a favor de un nuevo texto fundamental⁷³.

Sin embargo, después de más de una década de vigencia del nuevo orden institucional, el país presenta resultados económicos y en términos de bienestar menos satisfactorios frente a lo logrado en los principales países de Latinoamérica. Cárdenas y Pachón (2010) al analizar esta experiencia destacan resultados no deseados desde el punto de vista institucional: “La reforma constitucional de 1991 fue un importante esfuerzo por restaurar la representación y legitimidad del régimen político. Sin embargo, la fragmentación excesiva de las fuerzas partidarias y los cortos horizontes de tiempo han tenido un impacto negativo sobre diversas políticas. Los costos de transacción son altos, debido a los incentivos personalistas y a la falta de organización. Los nuevos intentos de reforma aprobados muestran señales de ir en la dirección de políticas más pragmáticas que refuercen los rótulos de los partidos políticos en vez de las agendas personalistas⁷⁴.”

El cuadro 1 ilustra por tanto, basado en indicadores sobre desempeño de las economías latinoamericanas de Lora y Scartascini (2010), como en el período posreforma 1992-2007, pero también previo a la crisis financiera de alcance mundial originada en el sector inmobiliario de los EE.UU. al final de los años 2000, Colombia presentaba menores efectos de recesión y volatilidad que los principales países de la región, pero con tasas de crecimiento per cápita notablemente inferiores, y resultados de impacto social menos satisfactorios que el promedio de los 17 países de Latinoamérica aquí considerados. Concretamente es de destacar el alto nivel en Colombia de los indicadores de desigualdad, pobreza, desempleo, informalidad y violencia frente a los resultados en estos campos de los países de la zona.

Al 2010, en un momento considerado en Latinoamérica de relativa recuperación de la crisis internacional antes mencionada, Colombia continúa mostrando resultados socioeconómicos modestos frente a países comparables de la región, lo que tiende a sugerir la existencia de una menor capacidad de reacción ante las presiones receptoras del momento de origen externo dentro de los grupos de economías grandes y exitosas de la región.

3 Cárdenas y Pachón destacan como la reforma constitucional realmente aumentó la participación y representación de diversos sectores de la población y de las regiones en las tomas de decisiones, pero no fue igualmente eficaz para otorgar al país mayor capacidad de adaptación frente a un ambiente cada vez más cambiante. Mecanismos como los de las transferencias fiscales por ejemplo crearon grandes condicionantes para el manejo fiscal. (2010).

4 La nueva Constitución a su vez redujo el poder del ejecutivo, aumentó el del Congreso, creó la Corte Constitucional y la Junta directiva de un Banco de la República ahora independiente. Se puede decir que todos estos cambios creaban una tendencia a reducir desde lo económico el margen de maniobra que los gobiernos venían manejando.

Para ilustrar sobre esta situación, en el Cuadro 2 se presenta la dinámica durante el año 2010 de indicadores básicos de desempeño económico e impacto social de 10 países de Latinoamérica muy comparables. Colombia aparece como el país con menor crecimiento del PIB per cápita y mayor tasa de desempleo dentro de dos grupos de países, los de mayor tamaño (México, Argentina, Brasil) y los considerados más exitosos (Chile, Brasil y Perú); en términos de subempleo solo se ve superado por Perú. Se destaca por ser uno de los países con tasa de inflación baja.

CUADRO 1. Principales resultados socioeconómicos. 1992-2007

Indicadores	Colombia	17 países Latinoamérica
Crecimiento		
- Tasa de crecimiento de PIB per cápita	0.8	2.2
- Tasa de crecimiento de la productividad total de factores	-0.84	-0.24
Volatilidad		
- Desv. estándar tasa de crecimiento del PIB per cápita	2.3	1.9
- Desv. estándar tasa de inflación	8.0	8.6
- Episodios de recesión	2	3
Impacto social		
- Desigualdad (Coeficiente de Gini)	0.563	0.525
- Pobreza (% de individuos con menos de US2 al día)	26.8	20.0
- Desempleo (desempleados con % de la fuerza laboral)	13.0	8.7
- Informalidad (% de empleo informal, según criterio de nacionales)	60.5	35.6
- Homicidios (por cada 100.000 habitantes)	55.1	12.0

Fuente: Lora E. y Scartascini C. Cuadros 2.1 y 2.2 de Capítulo 2, “La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991”. En: Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991 “La influencia de la política en las políticas económicas. Alfaomega. 2010.

Los resultados de 2010 presentan a Colombia por tanto como un país que continúa en los años 2000 creciendo a un menor ritmo que países destacados de Latinoamérica y con resultados en indicadores de impacto social menos favorables.

**CUADRO 2. Evolución de los principales indicadores económicos
2010 - Tasas de crecimiento**

País	Crecimiento del PIB per cápita (%)	Inflación (%)	Tasa de desempleo (% de población ocupada)	Tasa de desempleo (% de población económicamente activa)
Argentina	8.1	10.9	7.7	9.8
Chile	4.2	3.0	8.2	11.2
México	4.4	4.4	6.4	8.5
Brasil	6.5	5.9	6.7	2.7
Costa Rica	2.8	5.8	7.1	11.2
Colombia	2.9	3.2	12.4	12.0
Venezuela	-2.9	27.4	8.6	ND
Perú	7.5	2.1	7.9	14.5
Ecuador	2.5	3.3	7.6	11.5
Bolivia	2.4	7.2	6.5	ND

Fuente: CEPAL. "Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2010-2011.

El Cuadro 3 presenta además en qué forma evolucionó la estructura productiva por sectores de actividad de los grupos de países más grandes y exitosos de Latinoamérica durante el 2010, como se mencionó antes en un año considerado ya de relativa recuperación de la crisis antes mencionada. Colombia aparece con la menor tasa de crecimiento en cuanto al total de actividad productiva, con baja dinámica en los sectores agropecuario e industrial y con un gran auge del sector minero. Chile, país que enfrentó en 2010 las consecuencias de un terremoto de magnitud realmente significativa e impacto general sobre su economía, presenta una mayor tasa de crecimiento en el total de actividad económica que Colombia y una gran dinámica en el sector comercio.

**CUADRO 3. Dinámica de los principales sectores de actividad productiva
Tasa anual de crecimiento 2010**

Sector	Argent.	Chile	México	Brasil	Perú	Colombia
-Agropecuario	28.0	-2.5	3.3	10.1	3.2	-0.4
-Minas y canteras	-1.5	1.2	2.2	9.7	-0.1	11.0
-Industria	9.8	-1.0	9.9	11.6	13.6	4.5
-Construcción	5.2	3.6	0.0	7.8	17.4	2.2
-Comercio	12.1	13.3	11.9	8.9	9.1	6.0
-PIB total	9.2	5.2	5.4	7.5	8.8	4.3

Fuente: CEPAL. "Estudio económico de América Latina y el Caribe.

Los hechos antes observados llevan a tratar de indagar sobre las razones del limitado desempeño de la economía colombiana en la siguiente sección.

2. CAUSAS DEL BAJO CRECIMIENTO ECONÓMICO DE COLOMBIA FRENTE AL PROMEDIO DE LATINOAMÉRICA

Como referencia del contraste que presenta la economía colombiana en cuanto a capacidad para alcanzar sus objetivos socioeconómicos frente a la región y la existencia de problemas estructurales para crecer con desarrollo, se procede a continuación a relacionar algunas conclusiones de varios estudiosos del tema.

Garay (1998) consideraba a finales de los noventa que “Aunque el país ha mantenido un ritmo de crecimiento positivo durante los últimos años, dicho ritmo ha sido insuficiente para incorporar masivamente, y de manera eficiente y productiva, a grandes masas de la población colombiana. Así mismo, tal ritmo ha tenido una modalidad e intensidad insuficientes para poder alterar, creativamente no solo la estructura productiva del país, sino también para haber modificado los patrones de distribución, de ingresos de la población y la reducción, más drástica, de los niveles de pobreza en la sociedad colombiana... En la perspectiva de las razones fundamentalmente económicas, la colombiana ha sido tradicionalmente una sociedad caracterizada por una cultura adversa a la inversión y la acumulación de capital, y más proclive al consumo y al desahorro... A la par con la cultura de la no acumulación y de la no inversión, Colombia tampoco ha logrado alterar la estructura productiva del país de una manera creativa y funcional al desarrollo económico. Y esto tiene que ver con el cambio en el patrón de la estructura productiva del país. Colombia se ha caracterizado por haber sufrido un proceso de desindustrialización, desagriculturización y tercerización en los últimos treinta y cinco o cuarenta años... Infortunadamente, en el caso de Colombia la desindustrialización no solo ocurrió muy tempranamente, sino que además el tipo de tercerización es uno absolutamente pasivo y no productivo... Los sectores terciarios de Colombia básicamente están ligados alrededor de la prestación de servicios financieros y prestación de servicios del gobierno, los cuales no incorporan ni desarrollan tecnología ni posibilidades de modernización del sistema productivo e institucional... Por otro lado, la desagriculturización que se produce simultáneamente con la desindustrialización tiene el efecto perverso de reducir la capacidad de crecimiento y acumulación de la economía colombiana, y a la vez de expulsar “destructivamente” población del sector rural hacia el sector urbano, sin que este sector, por el patrón productivo que se ha mencionado, logre incorporar creativa y productivamente a esta mano de obra excedentaria del sector rural... ”. El autor también asocia este resultado con el hecho de que Colombia crece a la luz de bonanzas obtenidas desde mediados de los años setenta con cargo a operaciones

comerciales tanto legales como ilegales y no por su dinámica productiva⁵. En este momento Garay ya señala que la economía colombiana se está concentrando en el sector minero y en la construcción, este último sector que ante coyunturas permite motivar el ajuste en los indicadores de desempleo, pero fundamentalmente a través de contrataciones de carácter temporal y de baja capacitación.

En los años 2000 prevalecen las limitaciones en el país para adquirir un ritmo adecuado de crecimiento y desarrollo, dentro de las cuales la problemática estructural sigue presente. Caballero Argáez C. (2004) por ejemplo hace una serie de reflexiones sobre el limitado crecimiento de la economía colombiana y concluye que el mismo “en el 2004 es inferior al promedio de América Latina en su conjunto... La respuesta con base en la experiencia internacional, es que los factores positivos externos han ayudado pero que, excepción hecha de la seguridad democrática, brillan por su ausencia las políticas para crecer de manera sostenida... A lo largo de 2004 el país se ha beneficiado de altos precios de los productos básicos. Se ganó una pequeña lotería con el del petróleo y, tristemente, ya la gastó. La recuperación venezolana ha sido importante para las exportaciones industriales. Continuamos además, dependiendo de los flujos de capital y del acceso a los mercados financieros internacionales, que en este año se portaron bien. Sin embargo, estas dos condiciones no se prolongarán en el tiempo y han escondido las debilidades que la economía acusa en otros frentes. Principalmente la magnitud del endeudamiento público y los cambios en las reglas del juego... Las famosas reformas estructurales se han quedado cortas, lo que genera incertidumbre y ansiedad con respecto a la estabilidad de las reglas del juego en el futuro”. El autor destaca como la fortaleza productiva de países emergentes tiende a concentrarse en las bonanzas de precios de productos primarios y en forma especial en los del sector minero⁶.

Casi una década después de la reflexión de Caballero Argáez C. (2004)⁷ y a dos décadas de la gran reforma institucional de comienzo de los años noventa, se siguen observando signos de dificultades para que Colombia crezca con desarrollo lo que sugiere la existencia de problemas estructurales. Concretamente, Eslava M. y Meléndez M. (2010) consideran que “No obstante la orientación de las políticas para el mejoramiento del funcionamiento de los mercados, el desempeño de la productividad después de la ola de reformas no ha sido tan dinámico como se esperaba. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) no ha sido más alto en las últimas décadas

5 Garay, “Uno de los factores que contribuyó (no el único ni el más determinante necesariamente) para haber mantenido estabilidad con crecimiento, fue el hecho de haber usufructuado permanentemente desde los años 1975-1976, de consecutivas bonanzas externas de diferente índole: legales, paralegales y abiertamente ilegales”. (2010).

6 Caballero Argáez C., El tiempo “¿Por qué no crece más la economía?”. destaca como determinante la falta de desarrollo de infraestructura y coincide con Garay en el efecto retardatario de decisiones fundamentales en el plano productivo derivado de la presencia de bonanzas externas. (2004).

7 Caballero C. ¿Por qué no crece más la economía? El tiempo.com. Noviembre 6 de 2004.

que en las anteriores. La tasa de crecimiento anual alcanzó en promedio 3,6% durante el período 1991-2008, inferior al promedio del 4,6% del período 1971-1989 (gráfico 6.1). Igualmente la productividad de la industria manufacturera aumentó a un ritmo modesto después de 1990, y bastante similar al de los años anteriores (gráfico 6.2)... Varios autores han sugerido, como explicación, que las políticas efectivamente implementadas no han sido del todo coherentes con la visión general de una economía de mercado⁸. Consistente con esta hipótesis general, la tesis de este capítulo es que, junto con las reformas favorables para el crecimiento, se adoptaron diversas políticas dirigidas que distorsionaron la asignación de recursos. Estas microrregulaciones contrarrestaron los efectos positivos de la liberalización porque debilitaron mecanismos de mercado favorables a la productividad, como la salida del mercado o la reducción de tamaño de las empresas menos eficientes. Resulta interesante que muchas de estas políticas dirigidas se adoptaron para compensar de manera anticipada a los perdedores de las reformas, neutralizando así parcialmente el efecto buscado por las mismas (Edwards y Steiner, 2008)... Nuestras descripciones y hallazgos sugieren que el desequilibrio entre las políticas transversales, que incrementan la productividad pero son de difícil aprobación, y sus contrapartes dirigidas, es parte de la explicación del modesto éxito que tuvieron las reformas económicas de las dos últimas décadas en alcanzar su objetivo de impulsar la productividad agregada... La liberalización del mercado y la nueva Constitución crearon instancias de participación para una variedad más amplia de intereses privados, en un contexto de intereses diversificados". Las autoras se centran en analizar el efecto de los cambios realizados con las reformas de los años noventa sobre los mecanismos de representación y por tanto de decisión en el sentido de que la tendencia a la fragmentación de las instancias de decisión ha hecho más lentos los procesos de definición y formalización de políticas de cubrimiento general⁹.

A las voces anteriores que consideran que Colombia ha presentado cambios importantes en su estructura sectorial no determinantes para impulsar el desarrollo, que continúa siendo una economía en cierta forma dependiente de las bonanzas externas con una especial dinámica en el sector minero caracterizado en los últimos años por altos precios internacionales y que las políticas aplicadas han sido en cierta forma compensatorias de los esfuerzos de liberalización, se une recientemente la de Ocampo J. A. (2011) para llamar la atención sobre la necesidad de mirar también hacia el sector manufacturero que es el que tiene la posibilidad de influir en la difusión de

8 Las autoras hacen referencia concretamente a Edward (2001) y Alesina (2005).

9 Eslava M. y Meléndez M. concluyen que "la creciente fragmentación de los actores políticos en las últimas dos décadas, y la pérdida de herramientas para la construcción de coaliciones en el Congreso, han hecho difíciles las transacciones políticas en estas arenas formales. La consecuencia ha sido una pérdida de efectividad de esos mecanismos, comparados con las formas menos transparente de cabildeo formal. En la medida en que han tenido éxito las iniciativas de política con beneficios concentrados, han perdido eficacia las reformas estructurales orientadas a mejorar la eficiencia y la productividad". (2010).

tecnología y la diversificación de las exportaciones y de la importancia de solucionar la problemática cambiaria del país que en los últimos tiempos tiende a limitar sectores productivos que pueden aportar a la ampliación de nuestra oferta exportable¹⁰.

Se han identificado así algunas características muy relevantes de la economía colombiana, especialmente derivadas de su estructura sectorial, que limitan su capacidad para crecer con desarrollo, por lo que resulta importante analizar su significancia a la luz de lo que se considera el nuevo contexto de la economía mundial al que necesariamente se enfrentan los diferentes países para lograr sus objetivos socioeconómicos. El mundo de hoy es más capitalista que nunca y la interacción entre economías ha sido cada vez más intensa, hasta el extremo de debilitar la capacidad de acción de los estados para mantener un adecuado direccionamiento y equilibrio de cada sistema, situación que comienza a ser reconsiderada.

3. LA NUEVA ECONOMÍA PERO PARA EL DESARROLLO

En los años noventa y parte de los 2000 predominó la tendencia a dar prioridad a políticas de estabilización de las economías como condición indispensable para asegurar el crecimiento económico. Se trataba de un período dedicado en buena parte a manejar la problemática de la inflación y la gran movilidad de los flujos de capital. La principal preocupación era que coyunturas de corto plazo podían desviar las economías de sus sendas de crecimiento potencial. Michael Bruno (1995) ilustra sobre el tema haciendo referencia al problema de la deuda en Latinoamérica en los años ochenta: “un complejo proceso de falta de ajuste a los choques externos y la acumulación de deuda externa condujeron a una repentina crisis de deuda a comienzos de 1982. Mediante cualquier definición sensata es claro que la crisis de la deuda fue de tipo temporal, aunque ciertamente muy aguda. Con todo, sus efectos sobre la inversión y el crecimiento se han extendido durante una década o un poco más”¹¹.

En contraste la nueva economía para el desarrollo, al considerar las dificultades para crecer de las economías en vías de desarrollo durante las últimas décadas, ha retomado el interés por la interacción entre las dimensiones de corto y largo plazo, y entre la acción del mercado y del Estado cuando se trata de diseñar políticas económicas en busca de mejores resultados en términos de bienestar general; también reconoce la importancia para fines de política de considerar las condiciones iniciales determinadas por las características estructurales de las economías. Todos estos elementos de

10 Ocampo J. A. “Locomotoras están en peligro”. Portafolio.com. Mayo 8 de 2011.

11 En especial Bruno destaca en su documento “Gestión macroeconómica de corto plazo y crecimiento económico de largo plazo” (en: Crecimiento Económico. Teoría, instituciones y experiencia internacional, del Banco mundial, 1995) el peligro de deterioro en la inversión sobre el tiempo por efecto de presiones inflacionarias excesivas, por lo que de presentarse se hacen muy deseables los esfuerzos de política económica de estabilización.

alguna manera habían sido planteados en su momento por las primeras generaciones de teóricos del desarrollo. A continuación se trata de ilustrar cómo ha sido la evolución hacia esta tendencia, con base en reflexiones recientes de estudiosos del tema:

Agénor y Montiel (2000) destacan “la necesidad de tomar sistemáticamente en cuenta factores estructurales en el análisis macroeconómico... No creemos que los agentes económicos de los países en vías de desarrollo se comporten de manera diferente de los agentes de las economías industrializadas, en formas incongruentes con los principios de optimización racional de la microeconomía neoclásica; creemos, por el contrario, que tales agentes se comportan de modo similar al de los agentes de los países industrializados, pero operan en un ambiente diferente. Nuestra perspectiva es que las herramientas analíticas convencionales de la macroeconomía moderna son en efecto tan relevantes para los países en vías de desarrollo como para los países industrializados, pero se necesitan modelos diferentes para analizar problemas comunes... Esto es así porque las diferencias estructurales existentes entre los países en vías de desarrollo y los países industrializados hacen que muchos modelos populares de los países industrializados no sean idealmente adecuados para el análisis de fenómenos macroeconómicos de los países en vías de desarrollo. La palabra “estructural” aparece en comillas porque no queremos sugerir que las características que tenemos en mente sean inmutables y no susceptibles de ninguna reforma. Pero tales características están dadas en cierto momento, de modo que deben ser tomadas en cuenta por los macroeconomistas que se concentran en tales países. Estas diferencias del ambiente macroeconómico pueden identificarse explícitamente. Además, las características estructurales que distinguen a las economías en vías de desarrollo de las economías industrializadas son tan generalizadas por todo el mundo en vías de desarrollo que en efecto tiene sentido hablar de una clase distinta de modelos macroeconómicos del desarrollo... La tarea de la macroeconomía del desarrollo consiste en descubrir las implicaciones de estas diferencias de la estructura macroeconómica para el comportamiento y las políticas macroeconómicas”.

En 2002 Sala-i-Martin, uno de los principales expertos en el tema del crecimiento económico, ya hacía referencia a la necesidad de retomar, después de un periodo (finales de los años 80, 90 y comienzos de los 2000) centrado en una visión desde el neoliberalismo, elementos de análisis desde la perspectiva de los teóricos del desarrollo para lograr un crecimiento adecuado de las economías. Concretamente afirma: “Otra nueva contribución de la nueva literatura sobre el crecimiento económico es la influencia que ha ejercido sobre otros trabajos y el beneficio que, a su vez, ha obtenido de ellos. Un importante ejemplo de esta simbiosis es la interacción con la nueva literatura del desarrollo que tradicionalmente ha sido más institucional y centrada en la planificación económica. Los economistas del crecimiento que, como ya dijimos, se apoyan casi por completo en los modelos neoclásicos de mercado completos perfectamente competitivos y óptimos de Pareto hoy día abandonan

sistemáticamente sus paradigmas tradicionales sin ruborizarse, y comentan el papel de las instituciones sin sentirse haciendo estudios de segunda. Al mismo tiempo, los economistas del desarrollo han aprendido y valorado la incorporación del equilibrio general y aspectos macroeconómicos a sus modelos tradicionales”¹².

En el ámbito de las economías latinoamericanas French-Davis R. (2010) destaca como “En contraposición con la creencia de que la región habría logrado una eficiente política macroeconómica se argumenta que esta fue una de las fallas que determinaron el desilusionante desempeño económico y social en decenios recientes. En efecto los productores del PIB estuvieron sometidos a intensa inestabilidad de la demanda, tipo de cambio y crédito, lo que desalienta la productividad y la inversión. Una variable determinante de esa inestabilidad macroeconómica han sido los flujos de capitales financieros. Se examina su comportamiento intrínsecamente pro-cíclico, concluyendo que un entorno amigable con el desarrollo productivo exige la regulación contra-cíclica de los flujos financieros. Se expone cómo deben compatibilizarse la regulación de la demanda agregada con la evolución del PIB potencial, el tipo de cambio real con la evolución de la cuenta corriente y los flujos de fondos con una profunda reforma de las reformas del mercado de capitales, desde el financierismo al productivismo... El sistema financiero nacional debe desempeñar un papel imprescindible como captador y distribuidor de ahorro hacia la inversión. A su vez, el capital foráneo puede jugar un valioso papel de complemento del ahorro nacional; para ello son cruciales la composición y estabilidad de los flujos. La liberalización financiera indiscriminada se mostró ineficiente en el logro del desarrollo productivo, la estabilidad macroeconómica real y los objetivos de reducir la desigualdad. La crisis global, ejemplo de los riesgos del ‘financierismo desregulado, ha abierto el espacio para políticas más pragmáticas de regulación contra-cíclica de la cuenta de capitales en los países de la región... la manera como se aborde la reforma de los mercados de capitales financieros internacionales representa un desafío crucial para lograr, sostenidamente, una macroeconomía conducente al desarrollo económico y social”¹³. Dentro de este contexto, Bársena (2010) refuerza la idea de que nos encontramos ante un nuevo contexto económico internacional, y como la crisis de 2007 “ha dejado al descubierto viejas y nuevas restricciones estructurales a los países de la región que se reflejan en la persistencia de importantes brechas sociales, productivas, fiscales y ambientales. Cerrar estas brechas constituye una exigencia para el bienestar de

12 Martin Sala-i-, Considera “Las instituciones afectan la “eficiencia” de la economía de modo parecido a como lo hace la tecnología: una economía con malas instituciones es más ineficiente en cuanto utiliza más insumos para producir la misma cantidad. Además, las malas instituciones desincentivan la inversión (tanto en capital físico y humano como en tecnología), el trabajo y la producción”. (2002).

13 French-Davis afirma que “con distintas variantes e intensidades, la mayoría de los países de América Latina satisficieron esos requisitos del equilibrio macroeconómico neoliberal en la línea del Consenso de Washington. Incluso el desempeño de las exportaciones fue satisfactorio, pues crecía vigorosamente a una tasa un tercio mayor que la del comercio mundial... Sin embargo, los resultados en términos de crecimiento económico y equidad han sido magros”. (2010).

las generaciones futuras y una condición de viabilidad para un desarrollo en que se combine crecimiento económico, equidad y sostenibilidad. De allí surge una reflexión más allá de lo puramente económico sobre la necesidad de que el Estado vuelva a desempeñar un papel relevante en las estrategias del desarrollo, de modo que las políticas públicas sean el principal protagonista de la construcción del futuro... La CEPAL ha planteado tres hipótesis generales sobre la caracterización y consecuencias de la reciente crisis. La primera hipótesis es que ella no constituye solo la expresión de una debilidad regulatoria de los sistemas financieros, ni el exclusivo resultado de una crisis moral provocada por la ambición y la avaricia. La crisis también pone fin a un estilo de desarrollo y abre nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental... La segunda hipótesis es que el Estado debe volver a jugar un papel en la conducción de las estrategias y sus formas de funcionamiento, con el fin de lograr una equilibrada interacción entre el mercado, las instituciones y el ciudadano en el proceso de desarrollo... La tercera hipótesis se desprende con naturalidad de las anteriores, y añade a la necesidad de recuperar la idea de construir una estrategia de desarrollo de “largo plazo”. Para ello se deben acrecentar la capacidad de proponer e implementar medidas de política pública que hagan coherente lo urgente con lo importante”¹⁴.

Bársena (2010) habla así de que estamos ante “una “nueva normalidad” en la economía mundial, que estaría configurada por los siguientes elementos: menores tasas de crecimiento económico mundial, mayor significación para las economías emergentes, desaceleración de los flujos comerciales, tendencia a un mayor proteccionismo comercial, reducción del crédito externo (por lo menos hasta que sea diseñada una nueva arquitectura financiera global que ofrezca condiciones de ingreso al capital externo) y tránsito hacia economías con menores emisiones de CO₂, con marcadas repercusiones en las condiciones de ingreso a los mercados externos y a la creación de capacidades productivas y tecnológica”.

Bársena (2010) así mismo destaca la importancia de enfatizar el papel de la interacción entre el corto y el largo plazo, de políticas de promoción de la productividad, de desarrollar capacidad de adaptación al enfrentar choques o perturbaciones, buscar la convergencia sostenible, retomar la visión estructuralista la cual resulta útil para enfrentar crisis y poscrisis y redefinir la función del Estado para que genere las condiciones que garanticen el buen funcionamiento del sistema económico, superar el subdesarrollo y lograr el bienestar de la sociedad. Precisa cómo “Todo ese complejo desafío de la transformación estructural no podría enfrentarse exclusivamente a partir de los mecanismos automáticos del mercado. Este generará además nuevas

14 Bárserna considera que en Latinoamérica es necesaria una transformación estructural de los sistemas para darles capacidad de adaptación a un nuevo contexto mundial, cambio que debe dar protagonismo al diseño de políticas ante la incapacidad de lograrlo a partir del mecanismo de mercado.

tensiones y conflictos en los ámbitos social y político que exigen una reflexión más allá de lo puramente económico. En consecuencia, es natural esperar que la política retorne como protagonista principal en la construcción del futuro... Esto significa, en primer lugar, retomar la idea de “largo plazo” con el objetivo de la igualdad mediante un enfoque de derechos y ciudadanía, para llegar a una sociedad de bienestar. Los problemas de corto plazo de la crisis deben ser resueltos con la mirada puesta en el largo plazo, desarrollando la capacidad de proponer e implementar políticas públicas que hagan coherentes los distintos horizontes temporales. El futuro se construye con ideas, con liderazgos claros, con visiones estratégicas de largo plazo, pero también –y ello es esencial– con grandes acuerdos políticos y sociales que hagan viables los caminos al desarrollo y den gobernabilidad democrática a los países de la región. Es imprescindible contar con una visión estratégica de largo plazo gestionada por la voluntad soberana y por la vía de las instituciones de la democracia. Estos son ingredientes inherentes al propio concepto de desarrollo... En segundo lugar, con la centralidad de la política se vuelve más urgente reflexionar sobre las nuevas funciones que el Estado debe desempeñar para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía”.

Finalmente, Ocampo J.A. (2011) recalca dentro de este nuevo contexto que “la clave de una acertada macroeconomía para el desarrollo es la combinación de buenas políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva... La política anticíclica debe enfrentar los retos que implican los agudos ciclos de financiamiento externo y las acentuadas fluctuaciones de los precios de productos básicos. La política fiscal es fundamental, pero debe estar acompañada de una política monetaria y cambiaria igualmente anticíclica. A la luz de la experiencia del último decenio, ello parece posible con regímenes cambiarios intermedios en conjunto con políticas macroprudenciales, que incluyen regulaciones de flujos de capital. A su vez, la estrategia de desarrollo productivo debe fomentar las actividades innovadoras que generen encadenamientos productivos. La innovación es la capacidad de acumular capacidades tecnológicas”.

La tendencia hacia retomar la perspectiva del desarrollo para guiar las economías hacia el crecimiento con desarrollo, se fortalece a partir de la crisis financiera originada en la economía americana alrededor de 2007, cuando se han entrado a cuestionar muchos de los esquemas de operación de las economías, como las condiciones de los procesos de integración entre economías con tamaños, dinámicas y estructuras de operación muy diferentes, esto es el caso de la Eurozona, las condiciones que rigen al sistema financiero internacional que parecen ser insuficientes frente a la intensidad de los desequilibrios de las recientes crisis económicas de orden mundial, y hasta el papel y la capacidad de los organismos multilaterales y de los estados nacionales para actuar previamente y en momentos de desequilibrio de los sistemas económicos como los vividos en los últimos años. Ya no solo se habla de políticas contra-cíclicas

en momentos de coyuntura y de necesidad de reacción en el corto plazo, sino también de la importancia de políticas anticíclicas para dar dinámica y fortaleza a los sistemas a través de la consolidación de estructuras más fuertes y estables que solo se logran con políticas desarrolladas con una perspectiva de largo plazo. Así mismo, las consideraciones sobre la necesidad de coherencia de la política económica adquieren especial relevancia bajo las críticas a muchas acciones pro-cíclicas observadas en estos momentos de crisis; un ejemplo muy relevante es el de los movimientos internacionales de capital.

4. EL PLAN DE DESARROLLO DE COLOMBIA 2010-2014. UNA VISIÓN DESDE EL ESTRUCTURALISMO

Los capítulos anteriores nos han establecido un marco de referencia para analizar el alcance del Plan de Desarrollo de Colombia para el período 2010-2014.

Como complemento vale la pena destacar como en 2004, destacados economistas se reunieron para debatir sobre las causas de los modestos resultados obtenidos en países en desarrollo después de grandes reformas¹⁵. Concluyeron que se estaban presentando en el mundo una serie de tendencias a analizar: crecimiento en países emergentes de gran tamaño, China e India, mayor importancia de las políticas de estabilización macroeconómica y reducción de la inflación, recurrencia y severidad de crisis financieras sistémicas, mediocres resultados de las grandes reformas en busca de crecimiento, persistencia y empeoramiento de distribución de la riqueza y la renta. Esta evaluación se centró en sacar provecho de lecciones de las políticas aplicadas e identificar la necesidad de cambios y se llegó a un acuerdo sobre la importancia de 7 aspectos fundamentales a tener en cuenta para que las economías crezcan con desarrollo:

La notable relevancia del respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad. Y la necesidad de lograr un equilibrio entre mercado y Estado y de dar toda la atención a la distribución de la renta.

La necesidad de evitar endeudamiento excesivo, tanto público como privado, y de contar con un sistema bancario debidamente regulado y políticas monetarias, fiscales, y de endeudamiento prudentes.

Como no existe una única política económica que garantice el crecimiento sostenido, y los contextos en los cuales se aplican son fundamentales, se destaca la importancia

15 Estos puntos se recogen en una memoria bajo la denominación de “Declaración de Barcelona. Reunión del 25 al 28 de septiembre de 2004. (2010).

de que los países profundicen sobre sus realidades y tengan libertad de diseñar políticas de acuerdo a sus circunstancias. Se debe identificar las restricciones que más dificultan el crecimiento para generar estrategias para superarlas con la aplicación de políticas económicas adecuadas.

La necesidad de una reforma de la arquitectura internacional para un mejor manejo del riesgo ante la gran volatilidad derivada de los movimientos de capital a nivel internacional.

La importancia de que las negociaciones multilaterales se hagan bajo una perspectiva de desarrollo.

La necesidad de reglas e instituciones internacionales relacionadas con los flujos migratorios entre países, para mejorar los procesos de integración laboral y reducir la explotación.

Lo indispensable de hacer política económica con una perspectiva de sostenibilidad, considerando los graves y crecientes efectos derivados del calentamiento global.

Con base en todas estas reflexiones, tendientes a identificar estrategias para crecer con desarrollo, se procede a continuación a relacionar las políticas consideradas fundamentales para esta clase de países de acuerdo al actual contexto de la economía mundial con las políticas generales a aplicar en Colombia en el inmediato futuro según el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹⁶.

Dentro de este contexto, el cuadro 4 presenta en forma resumida las principales características de la economía mundial en el ámbito económico, las cuales reflejan una tendencia hacia mayor proteccionismo-regulación-supervisión en el ámbito comercial y financiero, condiciones que tienden a imponer restricciones al crecimiento de las economías en vías de desarrollo por las grandes expectativas que tienen de impulsar sus economías a través de mayor interacción con el exterior.

16 El concepto de desarrollo a utilizar corresponde al planteado por la CEPAL, al cual hace referencia Ocampo (2011) cómo “proceso de cambio estructural en que la dinámica se determina por la capacidad de desarrollar ramas productivas con mayores contenidos tecnológicos. Por este motivo, junto con la promoción de estructuras orientadas a resguardar la competencia y políticas “horizontales” dirigidas a corregir las fallas que caracterizan a los mercados de factores, la CEPAL propuso una serie de políticas destinadas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas, que incluían el fomento de actividades innovadoras con mayor contenido tecnológico (redes nacionales de innovación) y la promoción de las exportaciones (diversificación de la oferta exportadora, encadenamientos internos de la actividad exportadora y conquista de nuevos mercados). Se incluían también propuestas dirigidas a desarrollar las sinergias y complementariedades que generan entre sí los sectores productivos y que producen “competitividad sistémica”.

CUADRO 4. Tendencia de la economía mundial - lineamientos de política para América Latina - Bársena (2010) y Ocampo (2011)

Tendencia actual de la economía mundial	Política de acuerdo a limitaciones estructurales de América latina
<ul style="list-style-type: none"> - Menor crecimiento económico mundial (menor demanda de países desarrollados y China) 	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura - baja costos, transporte eficiente, más comercio. - Tecnología e innovación. - Evitar sobrevaluación de tasa de cambio. Flexibilidad administrada complementada con manejo de las reservas internacionales con propósitos anticíclicos. - Competitividad sistémica. - Orientación de estrategias hacia el mercado interno para compensar la baja en la demanda externa. - Lograr equilibrio entre la demanda pública y privada. - Gasto público debe guiarse por tendencia de largo plazo y componentes de gasto que actúen como estabilizadores automáticos dirigidos a mantener el bienestar general: ejemplo seguro de desempleo, empleo de emergencia. subsidios temporales.
<ul style="list-style-type: none"> - Mayor significación de economías emergentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen PIB efectivo inferior al potencial, luego tienen margen. - Baja inflación y endeudamiento y disponibilidad de reservas.
<ul style="list-style-type: none"> - Desaceleración de flujos comerciales (menor demanda en países desarrollados y China y mayor proteccionismo comercial) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejoras en productividad. - Innovación. - Promoción del mercado interno.
<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del crédito externo (reactivación depende de cambios en arquitectura financiera mundial) mayor proteccionismo financiero y cambios en la regulación financiera 	<ul style="list-style-type: none"> - Ajuste fiscal. - Promoción del ahorro interno. - Estabilizadores automáticos: (ej.: fondos de estabilización) - Metas fiscales en función de reglas estructurales con visión de largo plazo.
<ul style="list-style-type: none"> -Controles a flujos internacionales de capital 	<ul style="list-style-type: none"> -Reducir ingresos de capital durante períodos de exceso de financiamiento externo y movimientos inestables de capital.
<ul style="list-style-type: none"> - Mayor proteccionismo comercial 	<ul style="list-style-type: none"> - Suficiencia alimentaria e industrialización.

Continuación Cuadro 4

- Auge de sectores intensivos en tecnología	- Inversión en ciencia y tecnología. - Promoción del sector industrial. - Diversificación productiva-cambio y de exportaciones, necesidad de cambio estructural sectorial hacia la industria.
- Auge de sectores de alta productividad laboral. (América Latina sin embargo presenta bajos niveles de productividad)	- Inversión en capital humano (salud, educación, seguridad, capacitación). - Cambio estructural sectorial hacia la industria.
- Eficiencia energética (sectores intensivos en ingeniería usan menos energía que intensivos en recursos naturales y mano de obra)	- Transformación productiva hacia la industria. - Innovación.
- Más regulación ambiental en lo comercial (productos con menor concentración de CO ₂)	- Producción con menor emisión de gases y material contaminante. - Tecnología sostenible.
- Inversión para enfrentar cambio climático	- Inversión para crear capacidad para atener eventos imprevistos. - Inversión para mantener proceso permanentemente de adaptación de la infraestructura al cambio climático.
- Promoción social	- Gasto social anticíclico. - Impuestos progresivos. - Racionalidad de la tributación indirecta.

Las políticas identificadas en el cuadro 4 como importantes para que las economías de América Latina que se desempeñan de acuerdo al nuevo contexto mundial, se relacionan en el Cuadro 5 con las planteadas como fundamentales en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014, para identificar de qué forma han sido consideradas.

En general se observa que el Plan de Desarrollo no hace referencia explícita a estrategias para enfrentar la menor demanda y dinámica económica mundial, por cuanto no hace referencia a la necesidad de fortalecer: el mercado interno, la producción de alimentos, el impulso al sector industrial para poder competir con el exterior con una mejor relación de términos de intercambio y el equilibrio entre la demanda pública y privada alterado a partir de acciones directas del Estado para estimular la economía ante la crisis con el uso de gasto público. Tampoco se hace referencia a elementos fundamentales para mejorar la competitividad de nuestra producción como son: la tasa de cambio, flujos de capital, diversificación productiva y reactivación industrial; al contrario, lo que se observa es una tendencia a la concentración de la dinámica

productiva en sectores ajenos a la generación de empleo permanente de nivel de capacitación medio y bajo. En el campo de la promoción social no se hace referencia a la forma en que se canalizaría el gasto social para evitar efectos procíclicos, para lo cual es fundamental la progresividad en los impuestos, lo que requiere una adecuada estructura tributaria para garantizar cubrimiento y equilibrio entre la proporción de cargas directas e indirectas.

CUADRO 5. Políticas para América Latina y plan de Colombia 2010-2014

Política de acuerdo a limitaciones estructurales de América Latina	Políticas del plan de desarrollo de Colombia
<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura - baja costos, transporte eficiente, más comercio - Evitar sobrevaluación de tasa de cambio. Flexibilidad administrada complementada con manejo de las reservas internacionales con propósitos anticíclicos - Competitividad sistémica - Estrategias de promoción del mercado interno para compensar la baja en la demanda externa - Lograr equilibrio entre la demanda pública y privada - Gasto público debe guiarse por tendencia de largo plazo y componentes de gasto que actúen como estabilizadores automáticos dirigidos a mantener el bienestar general: ejemplo seguro de desempleo, empleo de emergencia. subsidios temporales 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar infraestructura de transporte minero-energético, información y de las comunicaciones
<ul style="list-style-type: none"> - Economía tiene PIB efectivo inferior al potencial, tienen margen - Baja inflación y bajo endeudamiento y disponibilidad estratégico de reservas internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Inserción productiva en mercados internacionales y desarrollo fronterizo, incremento de apertura (X+M/PIB) de 33 a 43% del PIB
<ul style="list-style-type: none"> - Mejoras en productividad - Innovación - Promoción del mercado interno 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso productividad y competitividad - Innovación
<ul style="list-style-type: none"> - Ajuste fiscal - Promoción del ahorro interno - Estabilizadores automáticos: (ej.: fondos de estabilización) - Metas fiscales en función de reglas estructurales con visión de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación privada en oferta de bienes públicos - Desarrollo de mercado de capitales
<ul style="list-style-type: none"> - Reducir ingresos de capital durante períodos de exceso de financiamiento externo y movimientos inestables de capital 	
<ul style="list-style-type: none"> - Suficiencia alimentaria e industrialización 	

Continuación Cuadro 5

<ul style="list-style-type: none"> - Inversión en ciencia y tecnología - Diversificación productiva-cambio y de exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso a vivienda, infraestructura, al agro, sector minero-energético. Turismo
<ul style="list-style-type: none"> - Inversión en capital humano (salud, educación, seguridad, capacitación) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejor calidad educación, defensa propiedad intelectual, reducir informalidad laboral (informales/ocupados) de 61%, 54% y acceso y calidad en salud, deporte, recreación
<ul style="list-style-type: none"> - Cambio estructural sectorial hacia la industria 	
<ul style="list-style-type: none"> - Transformación productiva hacia la industria 	
<ul style="list-style-type: none"> - Producción con menor emisión de gases y material contaminante - Tecnología sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas de planificación, ordenamiento y reconversión del uso productivo del suelo. Desarrollo regional
<ul style="list-style-type: none"> - Inversión para crear capacidad para atender eventos imprevistos - Inversión para mantener proceso permanentemente de adaptación de la infraestructura al cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión de riesgo de desastres - Inversión en reconstrucción y prevención
<ul style="list-style-type: none"> - Gasto Social anticíclico - Impuestos progresivos - Racionalidad tributaria indirecta 	

ALGUNAS CONCLUSIONES

Los análisis de estudiosos de la evolución de la economía colombiana, como Garay, Cárdenas, Lora, sugieren que Colombia tiene hoy estructuras que no le permiten crecer en actividad económica con significativos aportes en términos de bienestar. Desde hace varias décadas Colombia viene experimentando un cambio estructural sectorial que le ha restado dinámica y diversificación productiva. De hecho en la actualidad muestra un contraste entre la gran dinámica del sector minero y las demás áreas de actividad.

La gran reforma institucional en Colombia de principios de los años noventa no dio lugar a una mayor dinámica en términos de crecimiento y desarrollo en la economía colombiana. Por el contrario los resultados insatisfactorios en cuanto a crecimiento, productividad y bienestar social, dejan la inquietud sobre la necesidad de cambios estructural.

La última crisis de origen financiero a nivel mundial está generando un cambio en el orden económico mundial, que crea un nuevo entorno para el crecimiento de economías en desarrollo como la colombiana, lo que demanda estrategias tendientes a mantener adecuados niveles de competitividad.

Al analizar los componentes del Plan de Desarrollo de Colombia para el período 2010-2014, se observan algunos vacíos con relación a aspectos fundamentales que afectan la competitividad bajo el nuevo orden económico mundial. Es el caso de la falta de referencia a estímulos para el sector industrial, posición con respecto al manejo de tasa de cambio y flujos de capital, equilibrio entre la demanda pública y privada, diversificación productiva y efectos anticíclicos del gasto social, que de ser considerados demandarían acciones para superar limitaciones estructurales de la economía colombiana para crecer con desarrollo en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

- Agénor Pierre Richard y Montiel Peter, “La macroeconomía del desarrollo”. Fondo de Cultura Económica. (2000).
- Bárcena Alicia, Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión poscrisis. Revista de la *CEPAL* N° 100. (2010).
- Cárdenas Mauricio y Pachón Mónica, 2010. “Como la Constitución de 1991 cambió los procesos de formulación de políticas públicas”. En *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas*. Fedesarrollo, Alfaomega.
- Eslava Marcela y Meléndez Marcela, “Como los grupos de interés influyen sobre las políticas de productividad”. En *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas*. Fedesarrollo, Alfaomega. (2010).
- Ffrench Davis, “Macroeconomía para el desarrollo: desde el financierismo al productivismo”. Revista de la *CEPAL*. N° 102. (2010).
- Garay Luis Jorge, “Globalización y crisis ¿Hegemonía o corresponsabilidad? Colciencias, TM Editores. (1998).
- Lora Eduardo, “La situación económica y social antes y después de la Constitución de 1991”. (2010).
- M. Bruno, “Gestión macroeconómica de corto plazo y crecimiento económico de largo plazo”. En *Crecimiento económico. Teoría, instituciones y experiencia internacional*. Tercer Mundo Editores. (1995).
- Ocampo José Antonio, “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. Revista de la *CEPAL* N° 104. (2011).
- Sala-i-Martin Xavier, “La nueva economía del crecimiento ¿Qué hemos aprendido en quince años?” La nueva economía del crecimiento ¿Qué hemos aprendido en quince años? *Economía Chilena*. Vol. 5 N° 2. (2002).

