

Entre las reformas y el conflicto: Economía, conflicto y gobernabilidad en Colombia

María del Pilar Castillo V.¹

El libro de José Antonio Ocampo, *Entre las reformas y el conflicto: Economía, conflicto y gobernabilidad en Colombia* (Editorial Norma, 2004, 158 páginas), reúne dos ensayos que reflexionan sobre los procesos económicos y sociales en Colombia desde los noventas. El primero fue escrito en 1992, mientras que el segundo, más reciente, le permite exponer sus nuevas reflexiones acerca de los problemas que aun aquejan a Colombia y que pueden explicar, en parte, la conducta de la economía colombiana en la década de los noventa.

Ocampo parte de señalar dos crisis. La primera tiene que ver con el conflicto interno generado por la fragmentación del poder estatal que se ha ido agudizando por la presencia y fortalecimiento del narcotráfico. La segunda aparece con la implantación del modelo de apertura comercial y la excesiva vulnerabilidad de la economía frente a los ciclos de financiamiento externo. En especial, el fuerte crecimiento del Estado propiciado por el intento de combinar la apertura económica con la ampliación de las esferas de acción social, para contribuir, por esta vía, a superar el conflicto interno.

Estas crisis están relacionadas con la coexistencia de dos sistemas: uno formal y el otro informal. Con el primer sistema, Ocampo se refiere al sistema económico, social y político que se ha adoptado y que es relativamente exitoso; en el otro, el informal, prevalecen las prácticas violentas y mafiosas. Este sistema ha logrado expandirse, tanto a nivel geográfico como social, y volverse funcional al sistema formal. Es decir, los instrumentos propios del informal se han generalizado hasta convertirse en los de mayor uso por el sistema político o por los dueños de la propiedad rural para garantizar su dominio en ciertas partes del territorio.

Aunque, para Ocampo, el conflicto interno ha afectado adversamente al crecimiento económico, en especial las expectativas de los inversionistas, él no es la única causa de la crisis económica reciente. Tampoco está clara para él la relación causal entre la violencia y las enormes desigualdades internas o la agudización de la pobreza. Incluso, no es evidente que los problemas de gobernabilidad se deban a la falta de conciencia de lo público o fallas institucionales

¹ Economista, profesora del Departamento de Economía y miembro del grupo de investigación "Conflicto, aprendizaje y teoría de juegos", Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle.

en el funcionamiento de los sistemas político y judicial. Más bien, son las características del país las que pueden haber generado los problemas que ahora enfrenta Colombia: el impacto del narcotráfico, una geografía abierta y la tradición de fragmentación del poder.

Ocampo hace un recuento de la doble crisis de fines del siglo XX y de comienzos del siglo XXI. Entre los logros importantes destaca la reducción a un dígito de la inflación y la desaceleración de la economía. De nuevo, sus orígenes se encuentran en la implementación del modelo aperturista que, lejos de impulsar los sectores productores de bienes y servicios, dependió del crecimiento de sectores no transables, crecimiento impulsado por un auge de la demanda agregada interna, reduciendo el Pib *per-cápita* en un 7%.

La adopción de este modelo –en principio, pensado para países en los que el modelo de sustitución de importaciones estaba agotado– no era el adecuado para Colombia, pues esa no era la fase por la que estaba atravesando el país. De hecho, durante seis décadas Colombia creció a un ritmo moderado. La economía colombiana no se basaba en un modelo puro de sustitución de importaciones, como pensaban los teóricos aperturistas, sino que, por el contrario, combinaba un pragmatismo macroeconómico, caracterizado por la mezcla de disciplina fiscal con un fuerte intervencionismo en el campo monetario, cambiario y comercial, y una estrategia activa de diversificación productiva. Esto llevó a una expansión rápida de la agricultura no cafetera y de algunos sectores agrícolas e industriales que habían hecho previamente su aprendizaje productivo y tecnológico bajo el amparo de la protección. El autor no desconoce que hubo actividades ineficientes, sectores con excesos de protección; sin embargo, no constituyen para él una condición suficiente para afirmar que el patrón de desarrollo fuera ineficiente. Por tanto, la apertura fue más bien una imposición que el resultado de un debate interno.

En un primer instante la apertura se pensó como un proceso gradual en el que los sectores productivos que no competían se irían adecuando para entrar en el mercado externo. Sin embargo, la administración Gaviria, a diferencia de la administración Barco, inició una apertura mucho más acelerada y radical acompañada de la ausencia de una verdadera oposición política, sin debate académico. El sector agrícola e industrial fue uno de los más afectados, hasta el punto que pasaron de concentrar el 43% el empleo nacional en 1991 al 36.8% en 1997. El sector petrolero y las exportaciones a los países andinos fueron los de mayor dinamismo en esta época.

¿Cómo fue el ritmo de crecimiento? En los años noventa fue inestable. Las expectativas que se formaron alrededor de los descubrimientos de yacimientos petroleros fueron la explicación del auge del gasto a comienzos de la década, llevando al aumento rápido del gasto público y privado.

Para el autor, en el trasfondo de los problemas de inestabilidad macroeconómica, en especial en el manejo de la política cambiaria, sufridos en la década de los noventa, existen dos consideraciones adicionales. La primera, la difícil adopción de

medidas macroeconómicas restrictivas en medio de la abundancia de financiamiento externo. La segunda, la descoordinación que se presenta por la autonomía del Banco central y la política fiscal administrada por el gobierno.

Ocampo pone en la mesa de discusión los puntos de vista de los defensores y detractores de las reformas económicas aplicadas. Para los críticos, el causante de la crisis de los noventa fue la apertura. Mientras que para sus defensores fue la expansión del gasto público, lo que generó un crecimiento rápido y desordenado del Estado, haciendo difícil la comunicación entre el gobierno y el Banco de la República. Sin embargo, para Ocampo, echarle la culpa a la expansión del gasto público es ignorar que esta política tenía que ver con una estrategia que mezclaba la modernización económica con una política social más activa y con mayor democracia, respondiendo así a los fuertes rezagos que había en materia social.

Sin embargo, no hay consenso acerca de cuánto aumentó dicho gasto en los años noventa. Tanto el DANE como el FMI difieren en sus cifras sobre la expansión del gasto. A pesar de la polémica sobre este punto, el gasto público no fue muy diferente al que se produjo a fines de los setenta y comienzos de los ochenta. Y éste se concentró en la administración pública más que en las empresas estatales, en el sentido de incrementar el gasto social y mejorar el sistema de seguridad social para el pago de pensiones del sector público. Este gasto se concentró en el sector social. A pesar de ello, Colombia mantuvo uno de los niveles más bajos de empleo público de América Latina. Sin embargo, se creó un problema mayor: el incremento salarial de todos los empleados en todos los sectores públicos. De todas formas, se logró un mejoramiento en las coberturas de educación y de seguridad social, lo mismo que en los servicios públicos, disminuyendo así el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas.

Los efectos favorables del gasto público social se vieron contrarrestados por los impactos adversos de las transformaciones económicas que se reflejaron en el mercado de trabajo, en especial en el empleo agropecuario e industrial, afectando el desempleo abierto urbano. La brecha de ingresos salariales a nivel urbano se debió al incremento en la demanda relativa de mano de obra calificada, como resultado de la liberalización comercial, al cambio técnico, al aumento de los salarios de los empleados públicos. Esto desencadenó una interrupción en el aumento de la cobertura de los servicios sociales, un aumento de la población urbana por debajo de la línea de pobreza y en un incremento de la informalidad.

Ocampo considera que estos resultados ambivalentes llaman la atención sobre la noción de progreso social sostenido, el cual exige tres condiciones: una política social activa, un crecimiento económico estable y una reducción del dualismo de las estructuras productivas que permita disminuir los diferenciales de productividad de ingresos entre diferentes actividades y agentes económicos. Su combinación explica la mejoría de la distribución del ingreso y la baja significativa de los niveles de pobreza en los años setenta. Cosa que no ocurrió en los noventa.

En cuanto a la violencia y la crisis de gobernabilidad, Ocampo reconoce que, a pesar de las ventajas que tiene Colombia en materia de su fuerte tradición republicana y la estabilidad de su sistema partidista, sus problemas más arraigados están relacionados con altos niveles de violencia, asociados a viejos conflictos y al impacto que sobre ellos ha tenido el narcotráfico. La connivencia del sistema informal con el formal ha producido un fallo en el pleno funcionamiento de las instituciones. El asesinato como instrumento válido para eliminar cualquier expresión política ha debilitado la confianza en la democracia y en cualquier forma de organización y movilización social, rompiendo cualquier noción individual sobre lo público.

¿Cuál ha sido la relación entre el narcotráfico y la violencia? Aunque en la historia colombiana siempre ha estado presente la violencia, producto de una nación construida a partir de un conjunto desarticulado de regiones, la misma violencia estimuló las condiciones necesarias para la aparición de otras formas de conflicto ligadas a procesos regionales generados por la pugna por tierras en las zonas de frontera agraria. Muchas de estas pugnas no tuvieron una respuesta del Estado, generando la aparición de movimientos guerrilleros y de autodefensa campesina. Sin embargo, fue el narcotráfico el que jugó un papel primordial en la dinámica de la violencia que hoy experimenta Colombia. Este nuevo elemento dinamizador del conflicto se expandió a otras zonas, preparando el terreno para la aparición y consolidación de los grupos paramilitares.

En términos generales, el narcotráfico contribuyó al financiamiento de las principales formas de violencia en Colombia y a la constitución de toda una estructura delincencial. Una muestra fehaciente de la relación entre el narcotráfico y todas las formas de violencia es la lucha por el control de los territorios en donde tiene lugar el cultivo y procedimiento de las drogas ilícitas: coca y amapola. El punto central del análisis del autor apunta a que la presencia de las organizaciones armadas en el territorio colombiano y su lucha por los recursos está relacionada también con factores sociales, como la mala distribución de oportunidades económicas, los bajos niveles educativos de la población y la baja participación política.

Sin embargo, los problemas de violencia no bastan como explicación del desempeño de la economía en la década de los noventa. Razones de tipo puramente económico pueden explicar, también, la desaceleración de la economía. Es por eso que el libro de Ocampo resulta un interesante ejercicio de reflexión sobre las causas que originaron el comportamiento de la economía colombiana en la década de los noventa. Su primer ensayo es riguroso en mostrar las consecuencias del modelo aperturista y de las reformas económicas llevadas a cabo en ese periodo. Sin embargo, no ofrece una tesis novedosa acerca de la relación entre el conflicto y la gobernabilidad, y mucho menos logra diferenciarse de otros textos que anteriormente la han considerado.