

---

**COMENTARIOS A LA PONENCIA  
DE LUIS BERNARDO FLÓREZ**

---

Gabriel Misas Arango

Profesor Asociado, Vicerrector Académico,  
Universidad Nacional de Colombia

Antes de todo, quiero agradecerle a los organizadores por la invitación a este coloquio para comentar la ponencia de Luis Bernardo Flórez.

Yo comparto las tesis generales que ha presentado Luis Bernardo en su ponencia, su análisis de la economía política de la apertura. Quisiera solamente señalar algunos aspectos complementarios, pero antes, hacer dos anotaciones marginales a los comentarios realizados por Juan José Echavarría.

La primera anotación es que a mí me pasa lo mismo que a César Gaviria<sup>1</sup>: me dejan perplejo tanto sus intervenciones, como las de sus colaboradores, sobre lo que sucedió realmente en el inicio de la década del noventa: César González ha hecho unas muy buenas precisiones acerca de ese crecimiento desmesurado del gasto y del crecimiento desmesurado del endeudamiento, tanto interno como externo, en la primera mitad de esa década, cuando la tasa del crecimiento del crédito fue tres veces mayor que la tasa de crecimiento de la economía y derivó en esa inflación de activos, en la burbuja especulativa que reventó en la segunda mitad de la década.

Lo primero que debemos preguntarnos es, ¿cuál fue esa inversión tan grande que se hizo en la primera mitad de la década de los noventa? Estamos confundidos con las cifras por la siguiente razón: cuando las importaciones se miden, según la Cuode, por el uso de los bienes importados, se acostumbra clasificar como bienes de capital a los capítulos de las importaciones de maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y equipos de transporte. Estos rubros crecieron muchísimo, sobre todo en la primera

---

1. Días antes de la celebración de este encuentro, el expresidente César Gaviria declaró que no entendía lo que estaba pasando, porque cuando él dejó el gobierno, todo era 'perfecto'.

mitad de los noventa. Sin embargo, cuando se hace un análisis detallado de los bienes que se importaron, se encuentra que no fueron propiamente maquinaria y equipo, sino bienes de consumo durable que se clasifican en estos rubros, tales como automóviles particulares y electrodomésticos, y no podemos olvidar que al inicio de la administración Gaviria se importó un volumen creciente de electrogeneradores para enfrentar el apagón que sufrió el país. En el año 1993, las importaciones crecieron un 48 por ciento y las exportaciones sólo 2 por ciento.

La administración Gaviria recibió un superávit en cuenta corriente de 5,6 por ciento, con respecto al PIB y lo dejó en un déficit de 4,5 por ciento del PIB. Se perdieron 10 puntos del PIB en ese período. Un déficit grande en cuenta corriente no tiene ningún problema si las importaciones que se llevan a cabo van a generar posteriormente un volumen creciente de exportaciones. Pero aquí no sucedió eso. La poca inversión que se hizo en el país se centró en la producción de bienes no transables y cuando uno hace inversiones en bienes no transables, por supuesto, no se incrementa de manera sustancial la capacidad exportadora.

La segunda anotación se refiere a algo que ya dijeron: no es cierto que se esté duplicando el gasto público, que haya uno a nivel central y otro a nivel descentralizado. En el caso de salud y educación, donde se pretende que tal cosa sucede, no es verdad. Los aparatos burocráticos del gobierno central son relativamente reducidos en estos sectores. El problema es que buena parte de los gastos del nivel central, como son el servicio de la deuda, la justicia y la seguridad, no pueden trasladarse al nivel regional. El problema central consistió en que la Constitución de 1991 determinó que casi el 50 por ciento de los ingresos corrientes del Estado se trasladaran a las regiones, en un período de solo seis meses.

Recientemente, Aznar, el presidente del gobierno español, mostraba en su informe anual a las Cortes el gran éxito y el gran empuje que había tenido su gobierno en el proceso de descentralización. España lleva 25 años en ese proceso y las transferencias del gobierno central a los entes autonómicos, es decir, a las autonomías territoriales, que son los municipios, y a las autonomías regionales, o sea, Cataluña, el País Vasco, Andalucía, Castilla la Mancha, que son verdaderos 'Estados' y que tienen a su cargo una enorme cantidad de funciones, representan un poco menos del 40 por ciento del gasto total del gobierno central. Mientras tanto, nosotros pasamos en seis meses de menos del 20 por ciento, al 50 por ciento, con la descentralización que hizo la Constitución de 1991.

Después de esas dos anotaciones, quisiera hablar de los aspectos complementarios que mencioné. No voy a insistir mucho en la parte teórica. El Consenso de Washington tiene enormes debilidades teóricas. Me voy

a referir solamente a una: a la reacción que se esperaba de los actores económicos, con respecto a la apertura.

Entre los trabajos más célebres se destacan los de Ann Harrison, quien trabaja las formas de competencia. En ellos se decía que si se hacía un proceso de apertura, el choque externo iba a obligar a los agentes económicos a optar por las tecnologías, por las normas de producción existentes a nivel internacional, pues esa era una implicación de la racionalidad de los agentes, o de lo contrario perdían la posibilidad de hacer negocios. ¿Qué sucedió en América Latina al respecto? Dos cosas: una, no todos los bienes son transables. En el caso colombiano aproximadamente el 50 por ciento de la industria del país produce bienes no transables y, en consecuencia, la apertura no dio lugar a ningún *shock* externo. Por el contrario, en el sector transable, la competencia externa, unida a una fuerte revaluación del peso, dio lugar a que buena parte de los productores de estos bienes no pudieran competir con los productos provenientes del exterior. Sus tasas de rentabilidad se redujeron en forma apreciable, dando lugar, de una parte, a una gran migración de capital del sector de bienes transables al de no transables y, de otra parte, a que las empresas productoras de bienes transables dejaran de producir parte de ellos y se convirtieran en importadores de los mismos, aprovechando el conocimiento del mercado y las redes de distribución que tenían. En síntesis, los presupuestos del consenso de Washington no se cumplieron, con respecto a la relación entre *shocks* externos e innovación.

Así podemos seguir con cada uno de los diez mandamientos de que nos habla Williamson [1997]. En uno de sus últimos trabajos, de finales de 1999, Dani Rodrik, señalaba, primero, que *las instituciones cuentan*: 'importantísimo' descubrimiento relativamente reciente, de los antiguos partidarios del Consenso de Washington. Segundo, que uno puede abrir la economía y aumentar las exportaciones, mantenerlas constantes o disminuirlas. No hay, como lo señaló Juan José Echavarría, relación directa entre la apertura y un mayor volumen de exportaciones, tal como lo creía la administración Gaviria.

Pero bien, ¿cuál era el problema de Colombia en el momento de la apertura? Primero, hay que distinguir entre apertura comercial y la apertura de cuenta de capital y todos los estudios demuestran, entre ellos el de Dani Rodrik y los de Sebastián Edwards [1998], que nunca se debieron hacer simultáneamente el proceso de apertura de la cuenta de capitales y el de la apertura comercial. Como se señala en el teorema de la imposibilidad de Mundell: uno no puede tener libertad cambiaria, movimiento libre de capitales, una tasa de cambio fija o que varía en una franja muy pequeña y al mismo tiempo, autonomía en la política monetaria y fiscal. Pueden tenerse dos de los tres vértices del triángulo, salvo, como lo señaló Luis Bernardo Flórez, que se logren mediocrementemente los tres. Pero lo

que hizo la administración Gaviria, su principal error, fue abrir simultáneamente la cuenta de comercial y la cuenta de capitales y empezaron a llegar dólares en forma tal que, entre enero del año 1991 y diciembre del 1992, las reservas internacionales crecieron en 68 por ciento. ¿Cómo trataron de corregir esa situación el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República? Con el aumento de las tasas de interés, que era como apagar un incendio con gasolina, pues aumentó aún más la introducción de capitales. Esto condujo a una expansión incontrolable del crédito y de los agregados monetarios, como señaló César González, que obligó al Banco a cambiar su política, a partir de julio de 1994, hecho que coincide con el cambio de gobierno, y se crearon entonces todas las condiciones de una estructura inestable de endeudamiento, a lo Minsky, que vino a reventar en la segunda mitad de la década.

¿Qué ocurre con las grandes contradicciones que se generan por ausencia de una estrategia gubernamental? Hay un proceso de apertura que exige unas condiciones específicas. La apertura de la cuenta de capitales y la apertura comercial exigen una gran flexibilidad laboral y una capacidad de Estado, de lograr superávit fiscal, para evitar presiones inflacionarias y fuga de capitales. Pero estábamos montados en la idea de que se podía hacer cualquier gasto, que los déficits eran poco importantes, porque a muy corto plazo, 3 ó 4 años, íbamos a nadar en los gigantescos ingresos generados por la explotación del petróleo de los pozos de Cusiana. Eran de tal magnitud los ingresos que se pensaba se iban a lograr, que al finalizar de la administración Gaviria, la gran discusión entre los economistas era acerca de qué íbamos a hacer con los ingresos provenientes de Cusiana. Íbamos a crear grandes fondos en el exterior, para que no se presionara la inflación en Colombia. Había todo tipo de discusiones. En julio del año 1994, la administración Gaviria presentó un libro sobre Cusiana [DNP, Banco Mundial 1994], en el que se hacían las recomendaciones sobre cómo manejar la bonanza petrolera. Entonces, se creía que los desequilibrios fiscales iban a ser temporales. Se decía: podemos gastar más, que en dos o tres años, los ingresos petroleros van a ser tan grandes, que no vamos a tener problemas.

Eso condujo también a un endeudamiento creciente del sector privado. Este sector multiplicó por cinco su endeudamiento externo, que pasó de menos de 3 mil millones de dólares en 1991, a 16 mil millones, en el año 1998. Los bancos extranjeros avalaron ese crecimiento vertiginoso del endeudamiento, pues no habría problemas, debido a los ingresos petroleros que se iban a tener en el cercano futuro.

A nosotros nos dio la enfermedad holandesa, todos sus síntomas y todos los resultados, sin haber adquirido el virus, pues nunca tuvimos los ingresos petroleros de la magnitud pensada. Pero lo más grave es que

cambiamos las formas institucionales de la economía; hicimos un cambio radical: abrimos la economía, mientras todas las normas anteriores, que prevalecieron por sesenta años, fueron de cierre. Abrimos la cuenta de capitales, pero al mismo tiempo hicimos una reforma constitucional y estas dos decisiones entregan mensajes contradictorios: el primero, como enseña el teorema de la imposibilidad de Mundell, uno tiene que tener un superávit fiscal, pues, bajo las condiciones anteriores, no se puede tener política de gasto público autónoma. A la vez, hay un mensaje interno muy fuerte en la Constitución, que señala: se debe tener una política fiscal autónoma, porque se tiene que responder por unos gastos que están consignados como deuda pública social. Los gobiernos de Gaviria, de Samper y de Pastrana han resuelto esa contradicción mediante el endeudamiento creciente del gobierno, tanto interna como externamente. La gran pregunta es hasta cuándo es factible seguir por este camino. Sin embargo, no podemos olvidar que todo gobierno debe lograr credibilidad de sus políticas en los mercados internacionales, legitimidad política interna y crear las condiciones de valorización del capital privado construyendo las estructuras físicas y sociales requeridas para ello, por lo cual la decisión de recortar el gasto público no es fácil de llevar a cabo.

Aquí se ha olvidado algo muy importante: el crecimiento de la guerra a partir de los años noventa no tiene que ver nada con la apertura, lo que sucede es que en los años noventa coinciden muchas cosas: no solo se da la apertura, sino que algunos problemas internos colombianos empiezan a ser considerados en la agenda internacional: el narcotráfico era un problema de policía para Estados Unidos y se manejaba en esos términos, pero a partir de la caída del Muro de Berlín, Estados Unidos decide que el narcotráfico es un problema de seguridad nacional y comienza entonces a intervenir activamente en las economías que producen narcóticos y eso aumenta el volumen del conflicto. La corrupción, que era un problema interno de todos los países, empieza a considerarse en la agenda internacional.

Esos cambios internacionales nos conducen a aumentar apreciablemente los gastos en seguridad y en defensa, gastos que obviamente no se pueden cortar, porque hay un exceso de demanda en otros sectores. No se puede decir tan fácilmente a los militares que dejen de hacer patrullajes o dejen de volar a partir del mes de agosto o de septiembre en vista de que eso puede generar un déficit fiscal. El gasto público depende de unas dinámicas que no se presentan exactamente como quisiéramos los economistas, pero los gobiernos tienen que lograr legitimidad política y tienen que cumplir también unos mandatos constitucionales, que no se pueden obviar tan fácilmente.

¿Entonces, cuál fue el gran error de ese diseño? Diseñamos una Constitución en contravía de un modelo económico, lo que nos lleva a serios problemas y a serias contradicciones. Es lo que los teóricos, los matemáticos de teoría de juegos llaman equilibrio de Nash: cada actor hace bien su trabajo, pero el trabajo en conjunto no llega a un óptimo, es un desastre.

Yo quisiera hacer referencia al Banco de la República. ¿Qué hace el Banco en el año 1998, a raíz de esa presión sobre la moneda, sobre la tasa de cambio? Ningún Banco Central sabe cuál es el volumen de la presión de especulación. Entonces, la reacción automática del Banco de la República es salir a vender reservas internacionales, para mantener la tasa de cambio. Si las reservas se pierden y la presión es muy grande, tiene que recurrir a aumentar la tasa de interés o si no lo hace, a medida que las reservas disminuyan, la presión contra las reservas es más grande y la probabilidad de éxito de los especuladores es mucho mayor. Pero por otro lado, ese resultado conduce a una parálisis de la economía. El Banco no puede controlar la reducción del gasto público. El error de los inicios de los años noventa estuvo en que creamos unas formas institucionales que no son compatibles ni con las nuevas realidades nacionales, ni las nuevas realidades internacionales.

Hubo cambios radicales en las formas institucionales y se generaron problemas irreversibles; expedimos una Constitución y desarrollamos unas prácticas institucionales que están en contravía de los requerimientos de una economía abierta y con libre movilidad de capitales. No hemos podido constituir una institución global de la sociedad, de la que hablara Castoriadis, que le permita a la sociedad funcionar. Ese es un problema que tenemos que resolver y mientras tengamos esa tensión entre una organización política que va por un lado y una organización económica que va por otro, vamos a tener graves conflictos sociales y políticos. Frente a este problema, un amplio conjunto de economistas ha optado por un extraño camino: dicen y escriben, sin entender absolutamente nada de lo que es un problema constitucional, que la Corte Constitucional debería fallar en conveniencia y no en derecho. En plata blanca: debería fallar en función de los resultados de la tesorería. Si la tesorería está en superávit, se reconocen los derechos sociales y económicos de los asociados; si la tesorería está en déficit, no hay que reconocer tales derechos; eso es absolutamente absurdo. Lo que señalan los fallos de la Corte Constitucional es si una Ley está o no de acuerdo con la Carta Constitucional. No dice si esas disposiciones económicas son buenas o malas. La esencia de los fallos de constitucionalidad en cualquier Estado Social de derecho es el ajuste de las normas a lo establecido por la Carta Política.

El problema es que nosotros como sociedad nos comprometimos con una Carta Constitucional que garantiza una amplia gama de derechos

sociales y económicos, cuyo cumplimiento exige unos gastos adicionales del Estado. Lo que veo muy difícil es que después de conseguir una Constitución con estas características podamos hacer un pacto social, un nuevo pacto político, para retrotraer el pacto social a la vieja Constitución de 1886, en la que, por ejemplo, los servicios de salud y educación eran gratuitos para todos, pero no había cómo cumplirlos. La gran ventaja de la Constitución de 1991, y en eso tenemos que defenderla, es que señala que la educación es obligatoria y gratuita en la medida de las posibilidades de los padres de los estudiantes, mandato que se puede hacer cumplir, porque la Constitución cuenta con acciones de tutela y acciones de cumplimiento para obligar al Estado a cumplir las normas constitucionales. La salida al actual impase pasa necesariamente por encontrar un pacto mucho más incluyente, que nos permita salir de ese equilibrio de Nash de manera que se puedan alcanzar consensos políticos que se traduzcan en reformas institucionales, que den lugar a un crecimiento sostenible de largo plazo, como lo ha señalado Luis Bernardo Flórez.

Yo creo que nosotros los economistas, en particular los profesores investigadores de la Universidad Nacional, tenemos que hacer análisis cada vez más detallados de los procesos económicos y sociales que vive el mundo y particularmente Colombia y América Latina, análisis en torno a cuál ha sido el resultado de ese proceso de apertura impulsado por el Consenso de Washington. Miremos que pasó en la Argentina, qué pasó en Uruguay, qué ha pasado en Brasil, donde se han hecho reformas similares, tanto así que en el trabajo de la Cepal, *Una década de luces y de sombras: América Latina en los años noventa*, se presenta claramente cómo en todos los países donde se ha hecho apertura, ha aumentado la pobreza, disminuido la calidad de vida de las personas y se han presentado procesos de desindustrialización y reprimarización de las exportaciones.

En consecuencia, el problema no es solamente colombiano. Todos los países que han ensayado este modelo han tenido los mismos resultados. Como miembros de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, tenemos que profundizar el análisis y empezar a proponer alternativas. Ya estamos desprendiéndonos de esa visión religiosa, en la que un grupo de elegidos por el 'Espíritu Santo' o el FMI señalaba como atrasados, retrógrados, paleolíticos a aquellos que estaban en desacuerdo con el Consenso de Washington. Pierre Bourdieu, sociólogo francés, habla de la creación de una nueva variante cultural, expresión de los medios de comunicación, que combina el periodismo exotérico y la academia esotérica, en la que unos personajes muy particulares, sin ninguna rigurosidad, dicen quién tiene la razón y quién no la tiene. Se reemplazó el análisis sereno, sopesado del mundo académico, por la descalificación de los medios masivos de comunicación.

Los artículos publicados sobre apertura económica entre el año 1990 y el año 1995, que sustentaron las políticas de apertura y que recuenta Cepeda en uno de sus textos, son en su mayoría pequeños trabajos de 3 ó 4 páginas, de corte periodístico, publicados en los medios masivos de comunicación y en las revistas especializadas, no del tipo *Cuadernos de Economía*, sino *Portafolio* o *Estrategia*, de carácter más apologetico que analítico. El gran problema que tuvimos fue que siempre se vieron las enormes ventajas de la apertura, sin que se analizara suficientemente ese proceso y sin que se plantearan las preguntas sobre los efectos que podía tener la apertura, sobre qué políticas se requerían para compensar sus efectos negativos y sobre cómo aprovechar sus efectos positivos.

Muchas gracias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Williamson J. 1997. "The Washington Consensus Revisited", Emerij, L., editor, *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington.
- Rodrik D. 1999. *Institutions for High-Quality Growth: Why They Are and How to Acquire Them*", Harvard University, octubre, mimeo.
- Edwards S. 1998, "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", *Economic Journal*, 108, 383-398, marzo.
- Departamento Nacional de Planeación DNP, Banco Mundial. 1994. *Cusiana: un reto de política económica*, Bogotá.