

ECONOMIA POLITICA DE LA POBREZA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO



Colombia y Perú 1950-1985 Análisis Comparativo

Autor:
Antonio J. Urdinola



LIMA, 1992

ECONOMIA POLITICA DE LA POBREZA,
LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO:
COLOMBIA Y PERU, 1950-1985.
UN ANALISIS COMPARATIVO

ANTONIO J. URDINOLA

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POBREZA
LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO:
COLOMBIA Y PERÚ, 1950-1985.
UN ANÁLISIS COMPARATIVO



Indice

Capítulo 1	INTRODUCCION	9
Capítulo 2	POBREZA, EQUIDAD Y CRECIMIENTO. RESULTADOS COMPARATIVOS PARA COLOMBIA Y PERU.	11
	A. Crecimiento	11
	B. Equidad	12
	C. Pobreza	14
Capítulo 3	UN MODELO DE INTERPRETACION	15
Capítulo 4	CONDICIONES INICIALES	21
	A. Capital humano y recursos naturales	21
	B. Estructura económica	23
	C. La economía política	26
Capítulo 5	PRINCIPALES PERIODOS DEL ANALISIS COMPARATIVO	31
	A. De 1950 a 1957	31
	B. De 1958 a 1967	34
	C. De 1968 a 1974	37
	D. De 1975 a 1980	44
	E. De 1980 a 1985	53

© Banco Mundial, 1990
Este libro se publica con autorización expresa del
Banco Mundial a COFIDE.

Impreso en Lima, Perú,
en Julio de 1993.

Capítulo 6	LA ECONOMIA POLITICA DE COLOMBIA Y PERU	59
	A. Los factores de la economía política colombiana	59
	1. El Estado Oligárquico	60
	2. El Estado Mixto	64
	B. Algunos puntos de inflexión claves en la economía política colombiana	67
	C. Los factores de la economía política peruana	73
	D. Conclusiones del análisis comparativo	79
Capítulo 7	LA RELEVANCIA DE LAS NUEVE HIPOTESIS DEL BANCO MUNDIAL	83
Bibliografía		87

CAPITULO 1

Introducción

EN 1986 EL Banco Mundial inició un proyecto sobre la Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Desarrollo. Su propósito era el precisar las relaciones existentes entre la dotación de recursos y las políticas económicas y su impacto sobre la pobreza, la equidad y el desarrollo. Atención especial debía prestarse a las estructuras de poder que determinaron la selección de los programas económicos y sociales, de manera tal que la política, en su sentido más alto, quedaba dentro del alcance del proyecto. El papel de los grupos de interés, y su capacidad para influir al Estado, debían de resaltarse al momento de explicar los programas escogidos.

Veintidós países fueron seleccionados para el Proyecto: Cada uno tenía que ser estudiado bajo un mismo conjunto de hipótesis, para que una comparación pudiera ser hecha y algunas conclusiones generales inferidas. Los países se agruparon por pares, buscando que tuvieran una dotación de recursos similar, y se buscó explicar las razones para que a lo largo del período escogido, 1950 a 1985, se hubieran logrado muy distintos resultados en materia de pobreza, equidad y desarrollo.

Entre los países que se incluyeron en el proyecto estaban Colombia y el Perú. El estudio de Colombia fue hecho por Mauricio Carrizosa y Antonio J. Urdinola, mientras que el del Perú le correspondió a Richard Webb. El propósito de este ensayo es el de comparar los casos nacionales de Colombia y Perú, tal como ellos emergen de los estudios mencionados, que de ahora en adelante citaremos como Carrizosa y Urdinola (1990) y Webb (1990).

Una comparación que trata de explicar por qué los dos países tuvieron diferentes resultados después de 35 años de desarrollo, obviamente necesita de alguna hipótesis para guiarse. Después de presentar en el Capítulo 2 los resultados comparativos de ambos países en términos de pobreza, equidad y crecimiento, tal como aparecen en los estudios respectivos, he tratado de esbozar en el Capítulo 3 un esquema básico de interpretación, derivado de las muchas discusiones a las que tuve el privilegio de asistir durante el curso de la investigación, en las que un selecto grupo de directores de proyecto, autores nacionales y miembros de panel generó las ideas que en el Capítulo se presentan.

El Capítulo 4 resume las condiciones iniciales de ambos en 1950, en términos de dotación de recursos, indicadores sociales y económicos y estructuras institucionales. En el Capítulo 5, se ha dividido el análisis comparativo en unos pocos períodos que mostraron importantes cambios en los dos países, con el fin de resaltar más claramente cuándo y por qué los resultados empezaron a ser diferentes, después de un aparente similitud en las condiciones iniciales. El Capítulo 6 presenta conclusiones sobre las principales razones para la diferencia en los resultados entre los dos países y, finalmente, el Capítulo 7 intenta medir la validez de las nueve hipótesis que guiaron este proyecto del Banco Mundial.

Quiero agradecer a Richard Webb por las muchas ideas que me dio sobre Perú, sin las cuales nunca hubiera realizado esta comparación, y al resto de los autores nacionales y miembros del panel, por el cuidadoso debate que siempre dieron a nuestro trabajo. Mi especial agradecimiento a los Directores del Proyecto, Profesores Deepak Lal y Hla Myint, cuya ayuda y comentarios han hecho posible este ensayo.

Pobreza, equidad y crecimiento, resultados comparativos para Colombia y Perú

A. Crecimiento

El Cuadro 1 resume los resultados en materia de crecimiento de los dos países.

Cuadro 1
Resultados comparativos de crecimiento. 1950-1985
(% de crecimiento por año)

	Colombia	Perú
PIB	4.5	4.1
PIB per cápita	2.0	1.4

Como resultado de la más alta tasa de crecimiento del PIB per cápita. Colombia terminó en 1985 con US\$ 1,400 (dólares de 1986) per cápita, y Perú con US\$ 1,000 un 40% de diferencia, mientras que en 1950 las respectivas cifras habían sido US\$ 700 para Colombia y US\$ 620 para Perú (también dólares de 1986), una diferencia de sólo 13%. Se nota en el Cuadro 1 que las diferencias en las tasas de crecimiento del PBI no pueden explicar por sí mismas las que se observan en las del PBI per cápita: en efecto, la población colombiana se incrementó durante el período a una tasa promedio de 2.5% anual, mientras que la peruana lo hizo a una de 2.7%.

En resumen, Colombia pudo alcanzar un mejor ritmo de crecimiento que Perú en el período 1950-1985 gracias a una tasa de expansión promedio más alta de su PIB y a una tasa más baja de

crecimiento de su población. Sin embargo, esto no fue cierto durante todo el período. El cuadro 2 muestra que Colombia terminó con un mejor registro a causa de una trayectoria más estable de crecimiento, mientras que Perú se estancó después de algunas etapas iniciales de alto crecimiento.

Cuadro 2
Crecimiento Comparativo por Periodos
(% de crecimiento por año)

Período	Colombia		Perú	
	PIB	PIB per Cápita	PIB	PIB per Cápita
1950-1957	4.9	1.4	6.0	3.3
1958-1967	5.0	1.8	6.5	3.5
1968-1974	6.5	4.0	5.2	2.3
1975-1980	5.4	2.7	2.6	-0.9
1981-1985	1.8	-0.5	-1.4	-4.0

A excepción del período 1981-1985, Colombia se mantuvo cerca de una tasa de crecimiento del PBI de 5%, mientras que Perú después de crecer a una tasa de 6% por año hasta 1967, comenzó a declinar y terminó en tasas negativas en 1981-1985.

Se debe manifestar que la tasa de crecimiento de 4.5% que presentó Colombia en el período 1950-1985 fue igual a la promedio para países en desarrollo de ingreso medio: en este sentido Colombia mantuvo su lugar, mientras que Perú perdió posiciones internacionales creciendo por debajo de esa tasa.

B. Equidad

Aunque el estudio sobre Colombia es cuidadoso en no asimilar la equidad con la distribución global del ingreso, es importante resumir aquí los resultados más importantes de los dos estudios con respecto a este tema.

El cuadro 3 compara las distribuciones globales del ingreso en 1964 de Colombia con la de 1961 en Perú, ambas referidas a perceptores de ingresos.

Cuadro 3
Comparación de Distribuciones de Ingreso entre perceptores
antes de Impuestos y Transferencias Colombia. 1964.
Perú. 1961. Todos los Sectores

Deciles	Colombia	Perú
20% más pobre	3.30	2.50
20% más rico	63.10	64.40
10% más rico	47.87	49.20

Fuentes: Carrizosa y Urdinola (1990) p. 347.
Webb (1990) p. 18.

La distribución del ingreso de Colombia fue un poco menos desigual en 1964, que la del Perú en 1961. El 20% más pobre obtuvo 3.30% del total del ingreso en Colombia versus 2.50% en Perú, por ejemplo, Más importante aún, en 1964 la distribución del ingreso en Colombia fue menos desigual que en 1951, en tanto que Webb manifiesta que "la desigualdad creció definitivamente durante la fase de crecimiento rápido 1950-1966".¹ Con respecto a todo el período 1950-1985, el estudio de Colombia concluye que "hay una clara tendencia de mejoría en la distribución global del ingreso".² Por otra parte el estudio del Perú afirma prudentemente que "los cálculos de distribución disponibles, así como los datos de apoyo sobre las tendencias de distribución para los diferentes grupos de la fuerza laboral, sugieren que el grado de desigualdad no ha disminuido en forma significativa a lo largo del período 1950-1985 y, en efecto, puede haberse incrementado".³

Iguales resultados se observan en materia de la distribución regional del ingreso. El PIB per cápita de Bogotá, el más alto del país en 1950, era 10 veces mayor que el del Choco, el más bajo en ese año. En 1985, esa relación había disminuido a 3.5 veces. En el Perú, los diferenciales de 10 a 1 entre Lima y la Sierra no se acortaron (Ver. pág. 24).

1. Webb (1990) p. 4.
2. Carrizola y Urdinola (1990) p. 353.
3. Webb (1990) p. 18.

c. Pobreza

El estudio de Colombia afirma que "la pobreza se incrementó hasta 1955: permaneció estable hasta cerca de 1964, cuando volvió a aumentar, y permaneció así hasta 1973; desde 1973 hasta 1980, el indicador muestra un alivio significativo: hay un ligero empeoramiento entre 1981 y 1983, seguido de una recuperación para el último año observado. Esta es posiblemente la mejor descripción que la evidencia disponible puede ofrecer".⁴ Toda la evidencia revisada indica que hubo un significativo alivio en la pobreza después de 1973, que determinó un mejoramiento neto a lo largo del período 1950-1985.

En el caso del Perú, la conclusión final es la de que "ocurrió alguna reducción en la pobreza entre 1950 y 1961, como resultado de un rápido crecimiento total. No se puede medir la magnitud de ese mejoramiento, pero la evidencia de tasas desiguales de crecimiento del ingreso sugiere que fue pequeña. Desde 1961, los datos indican que no ha habido reducción en la proporción de la población en condiciones de pobreza".⁵

La comparación entre los dos países muestra que aunque ambos tuvieron una gran proporción de su población viviendo en condiciones de pobreza en 1950 (al menos el 50%, dependiendo de las suposiciones) se observó algún alivio en ambos países, aunque en períodos diferentes. En el caso del Perú sucedió en la fase inicial, mientras que en el de Colombia sólo después de la mitad de los años setentas.

4. Carrizola y Urdinola (1990) p. 389.

5. Webb (1990) p. 33.

Un modelo de interpretación

Las discusiones sostenidas en el contexto del proyecto del Banco Mundial sobre la Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento, en el curso del cual se revisaron muchas experiencias nacionales, llegaron a un punto básico: hace una gran diferencia para las políticas de desarrollo si el país cuenta o no con recursos naturales de significación en términos del tamaño de su economía.⁶

El país pobre en recursos naturales empieza su proceso de modernización, como es obvio, con una población fundamentalmente rural, que trabaja con técnicas tradicionales de baja productividad, y en una situación de pobreza para la mayoría de la población. Las políticas de desarrollo para este tipo de economía exigen la creación de una infraestructura que permita un esfuerzo inicial de industrialización, basado en salarios baratos y bienes intensivos en trabajo extraído del sector agrícola tradicional. Las exportaciones de manufacturas llegan a ser el sector líder de la economía, puesto que el mercado interno por sí mismo no da margen para una estrategia de sustitución de importaciones. A medida que se genera crecimiento e inversión en capital humano y fijo, el empleo, la productividad y los salarios reales continúan creciendo, lo que empuja la industria hacia sectores más intensivos de capital. Ello a su vez permite aliviar la pobreza original de la población, y como la participación de los salarios en el PIB tiende a aumentar, la

6. Lal. Deepak (1987).

c. Pobreza

El estudio de Colombia afirma que "la pobreza se incrementó hasta 1955: permaneció estable hasta cerca de 1964, cuando volvió a aumentar, y permaneció así hasta 1973; desde 1973 hasta 1980, el indicador muestra un alivio significativo: hay un ligero empeoramiento entre 1981 y 1983, seguido de una recuperación para el último año observado. Esta es posiblemente la mejor descripción que la evidencia disponible puede ofrecer".⁴ Toda la evidencia revisada indica que hubo un significativo alivio en la pobreza después de 1973, que determinó un mejoramiento neto a lo largo del período 1950-1985.

En el caso del Perú, la conclusión final es la de que "ocurrió alguna reducción en la pobreza entre 1950 y 1961, como resultado de un rápido crecimiento total. No se puede medir la magnitud de ese mejoramiento, pero la evidencia de tasas desiguales de crecimiento del ingreso sugiere que fue pequeña. Desde 1961, los datos indican que no ha habido reducción en la proporción de la población en condiciones de pobreza".⁵

La comparación entre los dos países muestra que aunque ambos tuvieron una gran proporción de su población viviendo en condiciones de pobreza en 1950 (al menos el 50%, dependiendo de las suposiciones) se observó algún alivio en ambos países, aunque en períodos diferentes. En el caso del Perú sucedió en la fase inicial, mientras que en el de Colombia sólo después de la mitad de los años setentas.

4. Carrizola y Urdinola (1990) p. 389.

5. Webb (1990) p. 33.

CAPITULO 3

Un modelo de interpretación

Las discusiones sostenidas en el contexto del proyecto del Banco Mundial sobre la Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento, en el curso del cual se revisaron muchas experiencias nacionales, llegaron a un punto básico: hace una gran diferencia para las políticas de desarrollo si el país cuenta o no con recursos naturales de significación en términos del tamaño de su economía.⁶

El país pobre en recursos naturales empieza su proceso de modernización, como es obvio, con una población fundamentalmente rural, que trabaja con técnicas tradicionales de baja productividad, y en una situación de pobreza para la mayoría de la población. Las políticas de desarrollo para este tipo de economía exigen la creación de una infraestructura que permita un esfuerzo inicial de industrialización, basado en salarios baratos y bienes intensivos en trabajo extraído del sector agrícola tradicional. Las exportaciones de manufacturas llegan a ser el sector líder de la economía, puesto que el mercado interno por sí mismo no da margen para una estrategia de sustitución de importaciones. A medida que se genera crecimiento e inversión en capital humano y fijo, el empleo, la productividad y los salarios reales continúan creciendo, lo que empuja la industria hacia sectores más intensivos de capital. Ello a su vez permite aliviar la pobreza original de la población, y como la participación de los salarios en el PIB tiende a aumentar, la

6. Lal. Deepak (1987).

distribución del ingreso también se mejorará eventualmente. La economía basada en recursos naturales escasos, entonces, requiere de alguna fuente externa (ayuda, crédito o capital extranjero) para la financiación de las inversiones iniciales en infraestructura, y de una relación de precios de los factores que coincida con la razón capital-trabajo de la economía. El dualismo en el mercado de trabajo en este tipo de economía es difícil de mantener, dada la ausencia de un sector del alta rentabilidad de las etapas iniciales, y la creciente flexibilidad de las estructuras del mercado de trabajo mientras la industrialización continúa. Este, entonces, podría ser el camino del desarrollo en las economías intensivas en trabajo, de países como Corea y Taiwan.

Los problemas son muy diferentes para países que están potencialmente dotados con una gran base de recursos naturales relativa a su población, sea en tierra fértiles, depósitos minerales, recursos marinos, ubicación geográfica, etc. Nuevamente la situación inicial es una en donde la mayoría de la población vive en el sector rural, en condiciones de baja productividad. De nuevo, se necesita la financiación externa para desarrollar la infraestructura a fin de explorar los recursos naturales para exportación. Pero una economía dual aparecerá, con un sector moderno alrededor de los recursos naturales, cuya alta rentabilidad eventualmente permitirá pagar niveles más altos de salarios que en la economía tradicional, usualmente a través de la presión de sindicatos de trabajadores, que también terminan imponiendo legislaciones laborales avanzadas para todo el sector moderno. La urbanización aumentará estimulada por los ingresos generados por este sector moderno, mientras que al mismo tiempo el crecimiento de la población tenderá a acelerarse, como consecuencia de una caída en las tasas de mortalidad que todos los países en desarrollo pueden alcanzar a través de medidas sanitarias sencillas y baratas.

Los tamaños relativos de los sectores moderno y tradicional dependerán por supuesto de las características del recurso natural (quién lo produce, dónde se produce, qué tanto se produce): quién se queda con las utilidades de su exportación (inversionistas extranjeros, estatales o privados) y qué se hace con estas utilidades (se dejan en el país, se consumen, se reinvierten).

Si la provisión de tierras agrícolas es limitada, el crecimiento

de la población en áreas rurales tradicionales eventualmente creará una migración hacia los centros urbanos que, aún sin protección explícita, generan un mercado local que da lugar a una industrialización por sustitución de importaciones. Si el crecimiento industrial no es lo suficientemente rápido o si la exportación de los recursos naturales no puede absorber mucha más mano de obra, el resultado usual será la creación de una población informal alrededor de las ciudades modernas (tugurios), y la aparición de presiones políticas para forzar a los gobiernos a que aumenten sus desembolsos para infraestructura social. Si el sector moderno no puede o no quiere pagar suficientes impuestos, los gobiernos terminarán recurriendo al endeudamiento y al impuesto inflación para financiar las demandas sociales.

El problema es agravado a medida que crece la inversión en capital humano: los jóvenes capacitados exigirán cargos en el sector moderno y no estarán dispuestos a retornar a las condiciones de informalidad o tradicionales. Aparecerán los movimientos políticos para representar la frustración de los jóvenes y los educados, y el nacionalismo económico y la intervención gubernamental se mirarán como una solución.

Una forma de salir de estos conflictos podría ser la de expandir la explotación de los recursos naturales, en caso de que estén subutilizados, pero las mismas presiones sociales sobre el gasto público que implica el modelo dual, generalmente limitan la capacidad de invertir en la infraestructura necesaria. Otra posibilidad es la inversión extranjera en tanto no se presente agitación política ni inestabilidad. O se puede buscar un desmantelamiento de las altas remuneraciones y los rígidos códigos laborales del sector moderno. A esto sin embargo se oponen violentamente los sindicatos de trabajadores, que prefieren otras alternativas, no obstante que un sector informal grande eventualmente elimina el dualismo en el mercado laboral, a través de mecanismos como la subcontratación.

Es más usual, sin embargo, buscar la salida en términos de una tasa de industrialización más rápida. No obstante, esta tiene que superar las remuneraciones relativamente altas y los rígidos códigos laborales que el sector moderno ha heredado de las actividades vinculadas a la explotación de los recursos naturales. La

tendencia, entonces, será hacia industrias más intensivas en capital que la razón promedio de capital a trabajo en toda la economía. Los subsidios a las tasas de interés y de cambio llegarán a ser naturales, pero muchas de las industrias resultantes serán ineficientes para competir internacionalmente, excepto aquellas de los países en desarrollo cuyos mercados internos sean lo suficientemente grandes como para permitir la completa utilización de las economías de escala comunes a las industrias intensivas en capital. (Brasil, por ejemplo). Dependiendo de quien se apropie de las utilidades de la exportación de los recursos naturales, el esfuerzo de industrialización se hará por el sector privado o por el Estado. En este último caso, aparecerán implicaciones fiscales posteriores.

Las dificultades para desarrollar una industria competitiva son empeoradas por otra característica clave de los recursos naturales: los precios altamente volátiles de los bienes primarios. Este conocido fenómeno significa que el manejo macroeconómico de la economía basada en bienes primarios es muy vulnerable a los ciclos de los términos de intercambio, y que no solamente la balanza de pagos y la situación fiscal se verán afectadas por el ciclo respectivo del producto básico. Las tasas reales de cambio tenderán a estar sobrevaluadas cuando los términos de comercio sean favorables, o a estar subvaluadas en caso contrario. La oferta monetaria y las tasas de inflación se afectarán también por los ciclos de los precios internacionales.

El resultado neto de la inestabilidad macroeconómica creada por la fluctuación de los precios de los productos básicos, será volver muy difícil una industrialización orientada hacia la exportación. No pudiendo contar con políticas estables en materia cambiaria, comercial, de crédito y de impuestos, los empresarios tenderán a mirar solamente hacia el mercado interno y exigirán restricciones cuantitativas para protegerse de la competencia extranjera, dada su desconfianza sobre la volatilidad de las tasas reales de cambio. Las restricciones, a su turno, permitirán la existencia de actividades altamente ineficientes, muchas de las cuales operarán bajo condiciones oligopólicas dado lo pequeño de los mercados internos. Se desarrollarán poderosos grupos de presión para mantener los mecanismos de protección que generan esta estructura productiva.

El efecto neto de basar un sector significativo de la economía

en un recurso natural para la exportación, es el que las políticas económicas tenderán a entrabarse por el dualismo resultante y por los ciclos comerciales de los productos básicos. Si se pueden hacer las correcciones apropiadas, desde luego que la existencia de un recurso natural para financiar la modernización de una economía llega a ser una bendición. Desafortunadamente, la pericia política y técnica que se necesita para manejar los problemas descritos no son comunes en los países en desarrollo, y así vemos cada día la aparente paradoja de naciones ricamente dotadas sumergidas en el estancamiento y la pobreza. La distribución del ingreso en estas economías duales será por lo general altamente desigual, lo cual agrava el conflicto social cuando se frena el crecimiento.

Es dentro de este modelo muy general de los problemas que afronta un país que trata de modernizarse partiendo de la base de un recurso natural, que analizaremos las historias comparativas de Colombia y Perú. El modelo será útil para llamar nuestra atención hacia algunos puntos claves. ¿Qué clase de dotación de recursos naturales creían Perú y Colombia tener en 1950? ¿Cómo los explotaban? ¿Qué hacía el resto de la población? ¿Hacia dónde se movilizaba? ¿Qué clase de presiones sociales y políticas creaba ese movimiento? ¿Cómo se enfrentaron? ¿Qué efectos tuvo ello sobre los resultados en materia de pobreza, equidad y crecimiento?

Condiciones iniciales

A fin de entender las opciones de política de desarrollo abiertas a Colombia y Perú en 1950, es importante tratar de describir tan brevemente como sea posible sus estructuras económicas y sociales tal como aparecían en esa época.

A. Capital humano y recursos naturales

Para comenzar con el capital humano, en 1950 Colombia tenía una población de 11.6 millones de habitantes, que aumentaba a un ritmo del 3% por año; Perú, 7.6 millones y un crecimiento demográfico de 2.1% por año. Ambos países tenían un 60% de población rural y la estructura de edad era similar: 42% del total de la población estaba por debajo de los 14 años de edad. Sin embargo. Co-

Cuadro 4

Nivel educacional alcanzado por la población mayor de cinco años .1961

	Colombia	Perú
Sin educación	37.0	44.0
Primaria	52.0	46.0
Secundaria	10.3	8.5
Superior	0.7	1.5

Fuentes Carrizosa y Urdinola (1990) Cuadro H-1.3
Webb (1990) Cuadro J-1

Colombia tenía una población más adecuada. En 1950, 57% de los colombianos mayores de 15 años eran alfabetos, contra 50% para Perú. Aunque no existen cifras comparativas para 1950, aquellas para 1961 acerca de los niveles educacionales corroboran que éste era el caso. Ver cuadro 4

Es interesante notar el mayor énfasis peruano en la educación superior.

Los colombianos también tenían mejor salud. La expectativa de vida al nacer era de 50 años en Colombia en 1950, contra 43 en Perú. La tasa de mortalidad infantil era mucho más alta en el último país, 161 por mil, mientras que en Colombia era 123 por mil.

Con respecto a los recursos naturales, Perú parecía tener ventaja. Su área es más grande (1,285,00 Km²) que la de Colombia (1,139,000 Km²) aunque con una proporción más baja de tierras potencialmente explotables que Colombia.⁷ Esta sin embargo tenía una población 50% más grande. lo que significa que la relación de tierras potencialmente útiles per cápita es tal vez similar en Perú y en Colombia. Ambos países se enfrentaron con una geografía ruda: están atravesados por los Andes, que se dividen similarmente en tres brazos en ambos países; grandes partes de sus territorios necesitan irrigación y/o drenaje, y las selvas cubren una buena proporción de su área total.

En 1950, no había duda de las riquezas minerales de Perú. Docenas de minas polimetálicas eran importantes fuentes de oro, plata, plomo, zinc y cobre. Se conocían los grandes depósitos de hierro en Marcona, y también el petróleo, que había sido producido desde los comienzos de este siglo. Colombia en aquel tiempo veía declinar su producción de petróleo, oro, platino y esmeraldas. Los descubrimientos de carbón, gas, más petróleo, y níquel, sólo vendrían en el futuro.

Perú es uno de los países más ricos del mundo en pesca, gracias a la corriente de Humboldt. Este no ha sido el caso en Colombia. cuya costa pacífica no se beneficia de esa corriente fría, y cuya costa Caribe tampoco tiene un potencial ictiológico comparable al peruano.

7. Aunque esto no es claro. La Amazonia colombiana sólo tiene un 0.1% de tierras aptas para cultivos permanentes, pastos y cultivos anuales, contra 13.6% del Perú, cuya Amazonia (765.000 Km²) es el doble de la colombiana.

En términos de infraestructura de transporte, ambos países estaban igualmente atrasados. Colombia en 1950 tenía 20,000 kms. de carreteras y 3,000 kms. de vías férreas contra 28,000 y 3,000 respectivamente para el Perú.

En resumen, podemos afirmar que en 1950 Perú poseía una clara ventaja sobre Colombia en términos de la variedad y dimensión de sus recursos naturales conocidos hasta entonces, mientras que Colombia tenía una población más educada y más saludable. Más importante, Colombia era un país con un 90% de su población mestiza o mulata, con muy pocos blancos, indios y negros puros, y su población estaba extendida a lo largo de un gran número de pueblos y ciudades, mientras que Perú tenía en 1950 una mayoría de su población viviendo en la "Sierra" andina (55%). de raza indígena y hablando en su mayor parte quechua solamente. Los mestizos (35%) estaban, lo mismo que los blancos (5%), en la "Costa", junto con algunos negros y chinos, y existía una gran concentración en Lima.

En otras palabras, la colombiana era una nación racial y ante todo culturalmente más homogénea que la peruana. Las líneas divisorias culturales y raciales de Colombia no coincidían con las geográficas, o con la distribución del ingreso, como en Perú. Esto tendría importantes implicaciones para el futuro.

B. Estructura económica

El cuadro 5 muestra la distribución del PIB de acuerdo con los sectores de la producción en 1950.

Cuadro 5
Distribución Sectorial del PIB, 1950

	Colombia	Perú
Agricultura	39.6	23.8
Minería	3.9	7.6
Manufacturas	20.7	19.1
Construcción	4.1	5.9
Servicios	31.7	43.6

Aunque los sectores manufactureros parecen similares, muchas de la industrias peruanas eran realmente procesamientos sencillos de materias primas, tales como refinación de azúcar y de metales. La industria colombiana era más diversificada y tecnológicamente más avanzada.

Es importante observar que Perú era relativamente más fuerte en minería y servicios, mientras que el sector agrícola colombiano era el dominante. Esto reflejaba diferentes bases de recursos naturales. En 1950, el 81% de las exportaciones colombianas fueron de origen agrícola (sólo el café representaba 77%, los bananos otro 2%) y el petróleo 16%, mientras que en Perú la minería y el petróleo proporcionaban 33% de las exportaciones, y la agricultura el 53%: ningún producto representaba individualmente más del 25% de las exportaciones, mientras que en Colombia la dependencia del café era casi total. A esto se añade que las exportaciones per cápita sumaron US\$ 28,600 en Perú en el año de 1950 y US\$ 36,700 en Colombia, indicando una proporción 12% más grande de las exportaciones en el PIB en el caso de Colombia. Esto incrementa la vulnerabilidad de la economía colombiana a los ciclos de su producto básico, el café, y disminuía la del Perú, facilitándole el manejo de su política macroeconómica.

Ambos países tenían una administración ortodoxa de sus economías, con déficits insignificantes en la balanza corriente de pagos. Colombia tenía un superávit fiscal equivalente al 1.1% del PIB, Perú 1.4%. La Tasa anual de inflación en Colombia estaba alrededor del 9%, en Perú del 12%.

La distribución del ingreso era igualmente mala en ambos países: el 10% más rico de la población tenía alrededor del 50% del ingreso total, y el 20% más pobre menos del 3.3% del ingreso. Esto estaba ligado a una larga historia de concentración de la propiedad territorial, especialmente a través del sistema de las haciendas, que creó un gran número de pequeños terratenientes y de campesinos sin tierra. Al menos la mitad de la población de ambos países vivía en condiciones de pobreza, en términos de nutrición, vivienda, servicios, etc. La diferencia más importante aquí era el hecho de que en Colombia la pobreza se extendía, lado a lado con la riqueza, a todo lo largo del territorio, mientras que en Perú estaba altamente concentrada en la "Sierra" india, explotada bajo un sistema

casi feudal. Según Webb, en 1961 el ingreso promedio de Lima era 10.9 veces mayor que el de las 10 provincias más pobres, casi todas en la Sierra. La Costa, por su parte, tenía un ingreso promedio 3.5 veces mayor que el de la Sierra.

Una segunda diferencia básica fue que los muy ricos eran más bien pocos (Las Cien Familias) en Perú, blancos, muchos de reciente ancestro europeo, y concentrados en Lima. Ellos controlaban la exportación agrícola (azúcar, algodón), la banca, los bienes raíces y el comercio, en estrecha asociación con el capital extranjero que dominaba la minería y el petróleo, los transportes, las comunicaciones, la construcción y algunas industrias. Esa asociación constituía la oligarquía peruana que dominó al país durante el siglo veinte, hasta los años sesentas. Los colombianos ricos, por otra parte, estaban ampliamente distribuidos a través de las diferentes regiones del país, en donde Bogotá nunca alcanzó el poder que tuvo Lima. Las líneas de clases no coincidían tanto como en Perú con líneas raciales, culturales y geográficas. Por lo tanto no era fácil tipificar una oligarquía nacional colombiana, dada su difusión, como un círculo estrechamente localizado de unas pocas familias. Es solamente en el Departamento de Choco, predominantemente negro, y el más pobre del país, en el que se cruzan las líneas económicas con las raciales. Pero sólo representa el 1% de la población total de Colombia.

Aunque ambos países, Colombia y Perú, tenían arreglos constitucionales similares, de tipo democrático, en 1950 estaban gobernados por dictaduras de derecha: la civil de Gómez en Colombia, y la militar de Odría en Perú. Sin embargo, Colombia tenía una tradición democrática más larga, con dos partidos tradicionales que se originaron en el Siglo XIX (Conservadores y Liberales), de estructura policlasista, que entre ambos representaban más del 90% de los votos en las elecciones. Perú tenía en 1950 solamente un partido nacional real, APRA, de clases medias, con una organización básicamente urbana, nacido en 1920 en el área costera mestiza en rebelión contra la oligarquía de blancos y extranjeros.

Los sistemas legales de derechos de propiedad fueron similares en los dos países, con una excepción clave, Colombia introdujo controles de cambio en los años treinta, y nunca realmente los quitó después. Perú los introdujo por primera vez en 1946, y en

1950 ya habían sido desmantelados por Odría, en un regreso al "liberalismo nativo" tradicional, que la menor vulnerabilidad del Perú a los ciclos de los productos básicos le había permitido mantener.

C. La economía política

La diferencia más importante, en términos de nuestro modelo básico de interpretación, entre Perú y Colombia en 1950 tenía que ver con la estructura de la propiedad de los recursos naturales. El café, producto básico de Colombia, era producido por miles de familias campesinas, bajo una amplia distribución de tierra. A su alrededor se creó un mercado interno significativo para manufacturas, que permitió gradualmente una industrialización basada en la sustitución de importaciones aun antes de que una verdadera protección estatal apareciera en los años treinta. Los salarios, sindicatos y códigos laborales del sector moderno se desarrollaron no en la producción del café sino en las empresas petroleras, en las plantaciones de banano y en los monopolios industriales.

El azúcar y el algodón se cultivaron en las plantaciones costeras del Perú, que pertenecían a una oligarquía parcialmente extranjera. Las exportaciones de minería y petróleo estaban en manos de compañías extranjeras. Por consiguiente, la estructura de la propiedad de los recursos naturales del Perú no generó un mercado local sobre el cual iniciar un esfuerzo de industrialización, especialmente si se recuerda que los cultivadores de café en Colombia estaban ubicados en las altas montañas andinas, donde los costos de transportes por sí mismos constituían una protección natural para la manufactura. Este no era el caso de Lima, ciudad costera, que proporcionaba el mercado interno más grande en Perú. Las remuneraciones del sector moderno y sus códigos se originaron en las empresas mineras y azucareras en el Perú, así como los sindicatos.

La real dispersión del café impidió que una sola región o grupo de familias controlara la economía; y el poder en Colombia tuvo que ejercitarse a través de coaliciones regionales. En Perú, quien controlara la minería, el azúcar y el algodón, controlaba a Lima y a todo el país.

Por otra parte, la muy alta dependencia de Colombia del café y

su ciclo de precios internacionales, la forzaron a desarrollar un sofisticado mecanismo de regulación del precio interno, de cuotas de exportación, de control de cambios y de financiación de cosechas e inventarios para evitar la desestabilización de la economía cada vez que los precios externos del café variaban. Todos estos mecanismos estaban básicamente en su lugar en 1950, lo mismo que los grupos de presión creados para mantener las rentas monopólicas que los controles generaron. Los más importantes de ellos fueron la ANDI (Asociación Nacional de Industriales) y la Federación Nacional de Cafeteros.

Perú, que no dependía excesivamente de un solo producto básico, tenía una economía más estable y no necesitaba desarrollar los complejos mecanismos financieros, cambiarios y fiscales que Colombia se vio forzada a crear mucho tiempo antes. Perú, por lo tanto, tenía un nivel menor de intervención estatal, bajo regímenes de libre comercio y libre cambio. Los grupos de presión más importantes tuvieron un marcado interés en mantener libres los flujos comerciales y los movimientos de capital, puesto que representaban a los sectores de exportación y de distribución de importaciones. Los grupos más influyentes fueron la Sociedad Nacional de Agricultores y la Cámara de Comercio de Lima. Se observa entonces un claro contraste. La estrategia de sustitución de importaciones creó un lobby de industriales; la de libre comercio, lobbies de exportadores e importadores.

Los colombianos continuaron con su economía controlada durante todo el período de análisis 1950-1985, tratando de neutralizar las sorpresas del café y desarrollando lentamente nuevos productos de exportación, mientras que Perú cambió sus políticas económicas radicalmente varias veces en los últimos 20 años.

El comienzo de nuestro estudio comparativo encuentra a Colombia en un momento de gran turbulencia política, conocido como "La Violencia", originalmente instigada por el gobierno conservador en el poder desde 1946 para mantener lejos de las urnas electorales a la mayoría liberal. Pronto, sin embargo, "La Violencia" se nutrió del conflicto por tierras en las áreas rurales andinas, que gradualmente habían llegado a estar superpobladas al agotarse en los años veinte la frontera interna creada por el cultivo del café. La población empezó a crecer por encima del 2% anual tradi-

cional en los años cuarenta, complicando aún más la situación social de las áreas rurales andinas. "La Violencia" de 1948-1964 coincidió con la cima de las tasas de crecimiento de la población en Colombia, cuando ellas estuvieron por encima del 3% por año.⁸ Durante el mismo período, la población peruana creció en un 2.1% por año; fue sólo en los años sesenta que el crecimiento de la población se aproximó al 3%, pero no más allá de dicha tasa como sí sucedió en Colombia.

En 1950 Colombia afrontaba una guerra civil no declarada que arranco a los campesinos de sus tierras por millares, y los envió hacia los pueblos y posteriormente a las ciudades, atraídos además por la creciente diferencia entre los salarios rurales y urbanos que causó la industrialización por sustitución de importaciones. Las ciudades colombianas comenzaron a crecer a tasas anuales del 6% mientras que las peruanas lo hacían al 4%. Fue solamente en los años sesenta que Perú experimentó un crecimiento urbano cercano al 6% por año.

Los colombianos presenciaron desde los años cuarenta el fenómeno de la migración rural masiva hacia las ciudades, a ritmos que una industrialización incipiente no podía absorber suficientemente en forma de empleos estables y bien remunerados. La expansión de los tugurios y de la informalidad en Colombia se aceleró bajo el empuje artificial de "La Violencia".

En abril de 1948, el asesinato del líder populista Liberal, Gaitán, desató en las ciudades colombianas una serie de ataques (el llamado "Bogotazo") a los barrios ricos, instituciones gubernamentales y privadas, iglesias, sedes de los periódicos, desnudando así el grave conflicto social latente. Ello convenció al Establecimiento de que la presión demográfica, y la inflación, tenían que mantenerse bajo control,⁹ si se quería permanecer en el poder.

Una minirevolución social ocurrió durante el "Bogotazo" que se apagó después de dos días porque ningún partido de izquierda estaba preparado para ella. El odio de clases que el "Bogotazo" trajo a la luz iba a tener un impacto profundo en el futuro sobre los

dogmas fundamentales del manejo macroeconómico, que explican buena parte de la gran estabilidad que mostró la economía colombiana en el período bajo estudio

La tarea más importante de los capítulos que siguen es la de explicar cómo Colombia pudo mantener un crecimiento modesto, con estabilidad social relativa, bajo el control de su Establecimiento tradicional durante los siguientes 35 años, cuando en 1950 cualquiera hubiera esperado que el Perú fuera el país más seguro y más estable de los dos, y por qué un Perú en rápido crecimiento inicial terminó el período con una caída en los ingresos reales, después de llevar a cabo una revolución social que acabó con el dominio económico de las Cien Familias.

8. Ver Carrizosa y Urdinola. (1990) Carta I. p. 82

9. El año 1947 había visto una aceleración en la inflación, al 25% por año, muy superior a los niveles tradicionales, que causó una fuerte caída de los salarios reales.

Principales Períodos de Análisis Comparativo

Una confrontación cuidadosa de los dos estudios nos conduce a dividir el período 1950–1985 en cinco fases, que coinciden aproximadamente con algunos hitos en las políticas de desarrollo de ambos países.

A. De 1950 a 1957

PERU. El modelo liberal plenamente en vigencia en el Perú durante esta etapa estuvo acompañado de un alto crecimiento del PIB, 6% por año, generado por precios mundiales favorables para los productos básicos peruanos. El valor de las exportaciones creció al 7.2% anual durante el período; se mantuvieron altas tasas de inversión fija, y los niveles de pobreza disminuyeron, aunque empeoró la distribución del ingreso.

Sin embargo, las importaciones crecieron aún más rápidamente que las exportaciones, al 12.2% por año, y esto creó un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos después de 1952, que alcanzó a llegar al 6.7% del PIB en 1957. La inflación se mantuvo entre 5 y 10% anual y la oferta monetaria (M1) fue estable, alrededor del 10% anual de incremento a lo largo del período. El gasto del gobierno creció en un 9.6%, la tasa más alta en todo el período 1950–1985, creando déficit fiscales después de 1953, financiados principalmente a través de préstamos externos, "Subyacente al crecimiento de los gastos del Gobierno fue la necesidad de aliviar las tensiones sociales agravadas por la represión política".¹⁰ Estos fue-

10. Webb (1990) p. 91.

ron los años de la dictadura derechista de Odría, totalmente respaldado por la Oligarquía, y un firme creyente en los principios del "Liberalismo Nativo".

La alta tasa de inversión se dio principalmente en minería: "La inversión extranjera directa, casi toda en minas, promediaba 16% del valor de las exportaciones a los años cincuenta, contra un promedio de 3% para 1960-1985".¹¹ La industria de harina de pescado comenzó también a crecer, pero en manos de inversionistas nacionales.

COLOMBIA. En esta fase de 1950-1967, Colombia también experimentó un rápido crecimiento del PIB, a un promedio de 4.8% por año; sin embargo, el rápido ritmo demográfico (3.2%) bajó el incremento del PIB per cápita a 1.4%, inferior al 3.3.% que obtuvo Perú en el mismo período. Como de costumbre, el crecimiento fue sustentado en los precios favorables del café; los términos de intercambio mejoraban hasta 1954, llegando a niveles que no serían superados en los siguientes 10 años.¹² Sin embargo, no ocurrió un mejoramiento en la situación de pobreza, a causa del alto crecimiento de la población: más bien parece haber ocurrido un deterioro en los primeros años cincuentas. La distribución del ingreso permaneció relativamente estable durante el período; sólo se mejoraría después.

Las tasas de inflación para el período fueron inferiores al 10% por año, tal como en Perú, excepto en 1957 cuando alcanzaron 16.6%. La oferta monetaria (M1) creció a una tasa promedio del 15% anual.

La agitación política en Colombia bajo la dictadura de Gómez terminó con un golpe militar efectuado por el general Rojas en 1953. El gobierno de Rojas, así como el de Odría en Perú, también sintió la presión social de las ciudades en rápida expansión, pero escogió financiar el gasto público adicional con un incremento de la tributación directa a los ricos, gravando por primera vez a los dividendos.¹³ Este aumento de impuestos sumados a gravámenes

aduaneros más fuertes permitieron a Rojas aumentar el gasto público en infraestructura sin llegar al déficit.

Para mantener la inflación bajo control y sostener un rápido ritmo de industrialización, el gobierno de Rojas incrementó las importaciones de US\$ 400 millones a US\$ 600 millones por año, creando un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos después de 1954.

Las restricciones cuantitativas se mantuvieron para las importaciones y se utilizaron para promover la industrialización de manera tal que las manufacturas incrementaron su proporción del PIB de 15.6% en 1950 a 19.3% en 1957, niveles similares a los peruanos. Una diferencia básica fue que la industria peruana estaba solamente protegida por tarifas, y era comúnmente del tipo complementario a las exportaciones, mientras que la colombiana, que se beneficiaba de protección administrativa, total, era del tipo de sustitución de importaciones.

El gasto del gobierno en Colombia durante el período tomó como patrón las recomendaciones del Banco Mundial en 1950 sobre la necesidad de integrar el mercado nacional a través de carreteras y vías férreas, y de proporcionar electricidad para la industrialización en marcha. Así se esperaba absorber con nuevos empleos la rápida urbanización que el diferencial de salarios y "La Violencia" habían generado.

CONCLUSION. En resumen, las favorables condiciones externas para el comercio permitieron un rápido crecimiento en ambos países, Perú y Colombia, en el período 1950-1957. El más alto crecimiento de la población y de la migración rural a las ciudades en Colombia, un mayor énfasis en la infraestructura física por parte del Gobierno, y la industrialización por sustitución de importaciones, impidieron que los índices de pobreza mejoraran en el período para los colombianos. En Perú, por otra parte, un crecimiento más rápido en el PIB per cápita, menor presión de la población y un gasto público más orientado a lo social, disminuyeron la pobreza entre la población, aunque solamente en el área costera. Los habitantes de la Sierra podían mejorar su modo de vida sólo a través de la migración, y así lo hicieron. La inversión privada en el Perú estaba dirigida a incrementar el nivel y la extensión de la explotación de sus recursos naturales, básicamente en minas y pesca durante este período.

11. Webb (1990), página 92

12. Carrizosa y Urdinola (1990), página 145.

13. Aunque Rojas llegó al poder con el respaldo de una buena parte de la oligarquía, pronto mostró el deseo de disociarse de ella y seguir un sendero populista a la Perón.

En términos de nuestro modelo de interpretación presentado en el Capítulo 3, concluimos que Perú escogió incrementar la tasa de explotación de sus recursos naturales para mantener un rápido crecimiento, y elevar el gasto social, financiado a través del déficit fiscal, para reducir tensiones en las ciudades costeras de rápido crecimiento, lo que a su vez contribuía a mantener la economía dual que estimulaba la migración fuera de la Sierra. Colombia escogió invertir las ganancias del ciclo del café en la ampliación de sus redes de energía y transporte, para facilitar un esfuerzo de industrialización privada bajo condiciones de sustitución de importaciones: cuotas, crédito barato, tasas de cambio sobrevaluadas. El capital extranjero tuvo como destino la minería en el Perú; en Colombia, las manufacturas.

B. De 1958 a 1967

PERU. El crecimiento económico del Perú fue aún más rápido en este segundo período, situándose cerca del 6.5% por año. Un mayor crecimiento de la población quitó algunas de las ganancias: el PIB per cápita creció a una tasa de 3.5% por año. La entrada en producción de algunas grandes minas incrementó las exportaciones al 8% por año, mas rápido aún que en 1950 - 1957. Sin embargo, la participación de la inversión fija en el PIB decreció, a medida que las oportunidades mineras fueron disminuyendo. La balanza de pagos se deterioró al final del período, las importaciones subieron de US\$ 434 millones en 1958 a US\$ 1,048 en 1967. El gasto público del gobierno central aumentó menos rápidamente que en la etapa anterior, pero aún así su participación en el PIB creció del 10.4% en 1958 al 15.3% en 1967. Sin embargo, los gobiernos de Prado y Belaúnde fueron incapaces de incrementar los niveles de tributación directa, y como consecuencia el Gobierno central vino a depender crecientemente de la financiación por emisión, que alcanzó un 4.4% del PIB en 1967, y en los créditos externos al sector público después de 1962.

La inflación se mantuvo a niveles similares a los del primer periodo (por debajo de 10% por año) excepto en 1965. Como resultado del crecimiento con estabilidad de precios, y del incremento del gasto público en programas sociales, los niveles de pobreza nuevamente decrecieron, pero la distribución del ingreso no lo hizo, y lo más probable es que empeorara.

El crecimiento de la población se incrementó de 2.1% en el periodo 1940-1961, a 2.9% en los años sesenta, y la migración elevó esa tasa al 5.6% en las ciudades más importantes. El número y tamaño de los tugurios creció rápidamente, y con ellos la necesidad de políticas económicas que pudieran ofrecer más oportunidades a los trabajadores migrantes y a los egresados del sistema educativo.

Es en esta fase 1958-1967 cuando aparecen en el Perú los primeros signos de que su liberalismo de libre comercio no era ya considerado como la política apropiada por parte de una buena proporción de políticos, intelectuales y militares. Prado reintrodujo el control de precios y una política fiscal menos ortodoxa en 1957-1958; una Ley de Promoción Industrial se pasó en 1959, ofreciendo profusos incentivos tributarios a la inversión, que indujeron a la creación en los años sesenta de industrias como las de ensamble, por ejemplo. En un breve interludio militar en 1962, la Junta inició la planificación tipo CEPAL, lo que Colombia había hecho cuatro años antes, y promulgó las bases para una reforma agraria. Una ley de este tipo, bajo el empuje de la Alianza para el Progreso, había sido decretada en Colombia en el año 1961, aunque en la práctica garantizaba lo derechos de propiedad sobre la tierra cultivada. Una Ley similar se pasó en 1963 en el Perú bajo el Gobierno de Belaúnde. Ninguna de las dos tuvo mucho impacto sobre la estructura de la tenencia de la tierra.

Se pensó en las reformas agrarias como una manera para retardar la migración rural y para darle tiempo al desarrollo industrial de acomodar el crecimiento urbano. Su fracaso agravó el problema social y lo trasladó en buena parte a las ciudades. Fue en esta fase también que las guerrillas comunistas se fueron a las montañas (después de 1964) en ambos países, siguiendo la idea del Che Guevara de que una población campesina pobre y desesperada acudiría a las ciudades y llevaría a los guerrilleros a la victoria y al poder.

COLOMBIA. El periodo 1958-1967 se caracteriza por la caída del régimen populista del General Rojas en 1957, y la creación del Frente Nacional en 1958 para combatir las posiciones estatales entre liberales y conservadores, con el propósito de pacificar el país y acelerar su desarrollo. El PIB mantuvo su tasa de crecimiento cer-

cana al 5% promedio para el periodo, aunque los términos de intercambio fueron menos favorables que en la fase anterior.

En 1962, las exportaciones peruanas de bienes y servicios fueron por primera vez mayores que las de Colombia. La dependencia de Colombia en el café no había disminuido, en tanto que en Perú se habían explotado más recursos naturales, en forma más diversificada.

Colombia suplió su falta de dinamismo en las exportaciones acudiendo a la deuda externa, gracias al financiamiento de la Alianza para el Progreso. Después de 1959, la cuenta corriente de la balanza de pagos no volvería a ser positiva sino hasta 1976, cuando el café estuvo en auge de nuevo, como en los años cincuenta iniciales.

Los niveles de la inflación fueron más altos en promedio en esta fase que en la anterior (un poco más de 10% por año), y la oferta monetaria se amplió más rápidamente (alrededor del 16%) debido al financiamiento público por emisión. Afortunadamente para el Establecimiento, el crecimiento de la población se frenó después de 1961, cuando comenzó a descender rápidamente gracias a la urbanización creciente y a una campaña masiva para enseñarle a la población la planificación familiar y distribuirle anticonceptivos baratos, administrada por funciones privadas financiadas desde los Estados Unidos. Esta clase de campaña también se ofreció al Perú, pero sus gobiernos nunca la tomaron en serio. Esta es una de las diferencias claves en la evolución de los dos países en el periodo 1950-1985.

El PIB per cápita se incrementó de nuevo más lentamente en Colombia (1.75% por año) que en Perú durante este periodo (3.5% por año), pero no hubo ninguna mejoría clara de la situación de pobreza, que incluso se agravó hacia el final del periodo. La distribución del ingreso comenzó a mejorar, pues los salarios se recobraron de sus bajos niveles inducidos por el exceso de la oferta laboral durante los tiempos de "La Violencia".

La industrialización por sustitución de importaciones alcanzó su límite en esta fase, cuando su participación en el PIB se estancó en el 20%. El crecimiento vino básicamente de la inversión pública financiada externamente, aunque no lo suficientemente rápido como para compensar la tasa de 6% en la expansión de la pobla-

ción urbana. Aunque los gobiernos del Frente Nacional elevaron el gasto social (educación y salud) del 20% del gasto público en 1950 a cerca del 35% en 1967, esto no fue suficiente para compensar la falta de empleos adecuados en la economía.

CONCLUSION. Al final de esta fase, 1958-1967, el desempleo y el subempleo informal urbanos se habían convertido en los problemas sociales que ejercían mayor presión en ambos países, Colombia y Perú. Era ya claro que el rápido crecimiento del PIB por sí sólo no era suficiente, y que había que hacer algo para reducir la migración rural y proveer empleo adecuado a los millones de habitantes de tugurios y a la clase media emergiendo en las ciudades.

Las políticas peruanas de libre comercio y de orientación a los recursos naturales habían probado ser más eficientes en la generación de crecimiento que las colombianas de estabilización cafetera acompañada con la industrialización por sustitución de importaciones. La pobreza había decrecido en 1967 en Perú; mientras se había agravado en Colombia. Sin embargo, la distribución del ingreso se siguió concentrando en el Perú, al igual que el poder económico de las Cien Familias y los capitalistas extranjeros. En el Perú se hizo en este período un gran esfuerzo en la educación, pero ninguno para abrir nuevas oportunidades a las clases medias de profesionales y técnicos en proceso de formación, que aspiraban a una mayor participación en los beneficios del sector moderno controlado por la oligarquía.

La industrialización había ofrecido un lugar en el sistema a las clases medias en Colombia a lo largo de los años cuarenta y cincuenta, pero su agotamiento generó una sensación de frustración que fue utilizada por Rojas para crear un tercer partido, la ANAPO, que para el año 1968 había llegado a ser el más fuerte en el país. Al final de esta fase, entonces, los Establecimientos del Perú y Colombia estaban fuertemente cuestionados. Las presiones de la población y las expectativas de la clase media hacían necesario un cambio en los modelos de desarrollo. Ello ocurrió, aunque en forma distinta en cada país.

C. De 1968 a 1974

PERU. EN 1968 llegó al poder en el Perú el General Velasco a la cabeza de un ejército cuyos oficiales eran en su mayoría de clase

media, comenzando por el propio Velasco. Este venía resuelto a introducir por la fuerza el programa nacionalista, estatista y antioligárquico que el APRA y Belaunde teóricamente compartían en gran parte pero que no habían implementado seriamente cuando tuvieron la oportunidad. Los conceptos militares originales del nacionalismo y anticomunismo, cuando se integraron con las concepciones de la CEPAL y las nociones de "La Tercera Vía" de Yugoslavia, crearon la doctrina de la "Integración Nacional", que guió la selección de políticas por parte del ejército durante el período 1968-1974.

Webb presenta un corto y excelente resumen de las principales transformaciones que sufrió el Perú durante el período. En esencia, el régimen de Velasco expropió las fuentes del poder económico de la vieja oligarquía: las Plantaciones de azúcar, algodón y arroz de la Costa, las grandes haciendas de la Sierra, más la banca, el comercio exterior, los periódicos y algunas industrias manufactureras. Al capital extranjero, le quitó las minas, el petróleo, la banca, la electricidad, las telecomunicaciones y los ferrocarriles.

En el caso de las plantaciones de la Costa la propiedad se le transfirió a las cooperativas de trabajadores; en la Sierra, las haciendas se convirtieron en un tipo de cooperativa más comunitaria, las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS).

Los periódicos quedaron bajo el control del Gobierno, y las firmas expropiadas fueron al Estado. La expropiación de las "cumbres de la economía" no sólo logró la eliminación de la base del poder de las Cien Familias y sus aliados extranjeros, sino que también implicó la transferencia de ese poder a un grupo social frustrado: los burócratas y tecnócratas de clase media que el "liberalismo nativo" había mantenido marginados con su doctrina de un Estado pequeño, poco dado a la intervención y a los controles, e inclinado a un ritmo natural de industrialización.

La redistribución del ingreso y el poder se realizó al interior de cada región; de los oligarcas de la costa a los trabajadores y burócratas; de los hacendados de la Sierra a sus trabajadores. Debe reconocérsele al régimen de Velasco un gran esfuerzo para mejorar los niveles educativos de la población peruana inclusive a la de la Sierra. En esta última, también se hizo un programa importante de apertura de vías de comunicación.

Pero no se logró realizar una transferencia importante de recursos y tecnología de la Costa para solucionar las condiciones de pobreza y baja productividad en que vivía la vasta mayoría de la población de la Sierra. Esto abriría posteriormente un espacio político para un nuevo tipo de guerrilla comunista, el movimiento maoísta denominado Sendero Luminoso.

Como resultado de las expropiaciones, el Estado Peruano incrementó su participación en el PIB del 20% en 1967 al 30% en 1974; más notable aún, su parte en la formación bruta de capital creció del 30% al 50% durante el período.¹⁴ Puesto que las cumbres de la economía incluían la gran mayoría de los recursos naturales que eran la base de las exportaciones, y allí se generaba la mayor parte del excedente invertible de la economía, era esencial que las nuevas empresas estatales (cobre, hierro, petróleo, acero, pesca, comercio exterior, etc) mantuvieran una alta rentabilidad, y que el gasto público se hiciera con gran eficiencia. Esto era aún más importante porque en la búsqueda de una "tercera vía" para la estructura social, las empresas privadas tenían que cumplir con una ley que las obligaba a transferir gradualmente a sus trabajadores hasta el 50% de sus acciones, a través del mecanismo de una capitalización forzosa en favor de ellos del 15% de las utilidades anuales netas (Ley de la Comunidad Industrial). A esto había que añadir un nuevo código laboral que garantizaba total estabilidad en el trabajo después de unos pocos meses del enganche, independientemente de la situación que pudiera tener la empresa en el futuro.

El "liberalismo nativo" fue abandonado. La sustitución de importaciones a ultranza fue establecida, con el Estado reservándose para sí las industrias básicas (acero, petroquímica, papel, etc.) y se ofreció protección total a través de las cuotas de importación a quienquiera que comenzara una nueva industria, en adición a créditos baratos y a una tasa de cambio fija.¹⁵ Como la inflación se aceleró de un bajo 5% por año en 1970 a 23.6 en 1975, una tasa de cambio nominal constante se convirtió en un instrumento poderoso para incrementar la intensidad de capital del sector moderno,

14. Webb (1990), página 105.

15. La tasa de cambio nominal se mantuvo fija de 1967 a 1975.

especialmente si se tiene en cuenta el código laboral restrictivo y las bajas tasas de interés ofrecidas por un sector bancario básicamente público.¹⁶

El Estado inició proyectos muy grandes, en su mayoría de irrigación, generación eléctrica, carreteras y bienes intermedios básicos. La formación bruta de capital se incrementó del 13.2% del PIB en 1969 al 23.9% en 1975. A pesar de ello, la tasa de crecimiento del PIB cayó durante el mismo período del 6% al 5% anual, y el PIB per cápita sólo aumentó al 2.3% anual, comparado con el 3.5% de la fase previa. No hay duda de que las nuevas inversiones tuvieron períodos de maduración más largos y menor productividad que las que se realizaron en las etapas anteriores, de desarrollo impulsado por exportaciones. Las tasas marginales de capital a producto se elevaron significativamente.

El gasto público no se financió por un mayor esfuerzo tributario; los impuestos totales fueron el 12.1% del PIB tanto en 1968 como en 1975, sin un cambio en su composición. El déficit consolidado del sector público se elevó del 1.7% del PIB al 8.1% durante esta fase, y se financió con un mayor endeudamiento externo, que paso del 11.0% del PIB en 1967 al 16.2% en 1974.

A pesar de las grandes transferencias de capital del 1% más rico de la población a sus trabajadores y a los empleados públicos, Webb no cree que la distribución global del ingreso mejoró de manera significativa, ya que esas transferencias ocurrieron fundamentalmente dentro del sector moderno de la Costa, que representaba el 25% más rico de la población. Puede pensarse sin embargo que alguna mejoría ocurrió y que ella probablemente devolvió la distribución global del ingreso a sus niveles de 1950, que se habían deteriorado luego en la fase 1950-1968.

Los niveles de pobreza no cambiaron con las transformaciones de Velasco. Webb encuentra "un grado relativamente estable de pobreza absoluta desde 1961".¹⁷ Esto es entendible si se piensa que los pobres de la Costa quedaron por fuera del gasto público, y que los de la Sierra sólo se beneficiaron con la ruptura de sus cadenas feudales en una agricultura de baja productividad, donde las

transferencias de ingresos fueron necesariamente pequeñas. De otra parte, la política de Velasco de alimentos baratos para las ciudades, a través de subsidios a las importaciones y controles de precios, no podía menos que golpear a los productores de alimentos de la Sierra.

El peor efecto del régimen de Velasco fue sobre el comercio exterior. Las exportaciones reales de bienes y servicios disminuyeron a la tasa de -1.2% por año durante la fase 1967-1975, mientras que las importaciones reales aumentaron al 6.6%. Como resultado, el déficit corriente de la balanza de pagos pasó de 0.7% del PIB en 1968 a 9.3% en 1975. Las exportaciones agrícolas y pesqueras perdieron importancia, mientras las minerales se mantuvieron principalmente a través del crecimiento de las exportaciones de plata y zinc.

La disminución en el grado de explotación de los recursos naturales del Perú, puede atribuirse a las incertidumbres que en materia de los derechos sobre la propiedad crearon las políticas de Velasco en los inversionistas privados tanto nacionales como extranjeros, y a la mala planeación y ejecución en los proyectos de inversión pública, como la irrigación, por ejemplo. El resultado fue una caída en la tasa de crecimiento de la economía peruana. La relación de exportaciones a PIB cayó de 21.2% en 1967-1969, a 13.4% en 1973-1974.

Las nuevas empresas industriales no fueron capaces de compensar con la exportación de productos manufacturados la reducción en el ritmo de explotación de los recursos naturales del Perú, ya que tales empresas estaban diseñadas para un mercado doméstico totalmente protegido, y tenían una intensidad de capital y unos costos laborales mayores que los que correspondían a la proporción real de los factores de producción en el total de la economía peruana, por efectos del dualismo.

En conclusión, las transformaciones de Velasco modificaron la estructura del poder en el Perú al costo de rebajar la productividad de su sector moderno, desacelerando la tasa de crecimiento económico y creando graves incertidumbres sobre los derechos de propiedad, sin haber logrado en contraprestación una mejoría significativa en la distribución del ingreso o en el grado de pobreza.

COLOMBIA. Durante la fase 1968-1974 ocurrió también un

16. Las tasas de interés reales fueron negativas en 1968, 1971, 1973, 1974 y 1975. Webb (1990). Series Estadísticas Generales.

17. Webb (1990). página 32.

cambio profundo en las políticas económicas de Colombia. Después de la crisis de la balanza de pagos de 1966 y 1967, el gobierno de Carlos Lleras llegó a la conclusión de que la brecha externa no podía solucionarse solamente a base de café y deuda extranjera, y que había que hacer un esfuerzo para aumentar y diversificar las exportaciones, especialmente las de tipo agroindustrial y agropecuario;¹⁸ sin embargo se necesitaba un marco macroeconómico adecuado. Una política de promoción de exportaciones fue adoptada, basada en minidevaluaciones sucesivas destinadas a impedir la sobrevaluación de la tasa de cambio, y los créditos y subsidios a las exportaciones fueron refinados e incrementados. El control de cambios se universalizó.

La inversión y la administración en los proyectos de exportación le corresponderían al sector privado, con financiación del Estado. Este cambio hacia la promoción de exportaciones llegó justo a tiempo para aprovechar los últimos años de expansión del comercio internacional, antes de que ocurriera el primer shock petrolero de 1973. Los términos de intercambio mejoraron después de 1967 y permanecieron en promedio durante esta fase por encima de los niveles de 1958-1967.

Las tasas de inversión en Colombia fueron razonablemente estables entre 1950 y 1985 variando entre un mínimo de 14% y un máximo de 19%. Sin embargo (como en el Perú), ha habido un cambio en su composición; en 1950, la inversión privada colombiana era el 88% de la total; para 1968, había declinado al 72.8% y lo ha seguido haciendo desde entonces, especialmente después de 1980 cuando se hicieron grandes inversiones públicas en energía eléctrica y minería.

La tributación directa perdió importancia a través del período porque la inflación se aceleró, y como las tarifas el impuesto de renta no estaban indizadas, la evasión se volvió masiva y general. La tributación indirecta permaneció constante en 8.3% del PIB, y ello significó que un mayor nivel relativo de gasto público llevó a un déficit estatal creciente, financiado hasta 1972 fundamentalmente con crédito externo, y de allí en adelante con una duplica-

18. El área bajo cultivo se había incrementado en 42% entre 1950 y 1968. O sea que el potencial exportador estaba allí.

ción del impuesto inflación al 3% del PIB,¹⁹ al elevarse el ritmo inflacionario del 10% al 24% anual, en donde ha permanecido en promedio desde entonces.

A medida que aumentaron las exportaciones menores, tanto tradicionales como nuevas, de origen agropecuario en su mayoría (flores, azúcar, algodón, bananos, algunas manufacturas), la relación de exportaciones al PIB aumentó de 11.2% en 1950 a 14.0% en 1970. En 1973-1974 Colombia tuvo por primera vez una mayor relación de exportaciones a PIB que el Perú, cuya razón había caído por debajo del 14%. La explotación de los recursos naturales, fundamentalmente agrícolas, se había convertido en Colombia en la fuente del crecimiento de las exportaciones y del PIB.

Como consecuencia, Colombia tuvo una tasa promedio de crecimiento del 6.5% anual para la fase 1968-1974, mientras que la tasa de incremento de la población descendió al 2.5% anual. El PIB per cápita creció al 4% anual, una tasa que el Perú nunca alcanzó. La combinación de condiciones favorables en el comercio internacional, de políticas de promoción de exportaciones y de control demográfico, alteró radicalmente las circunstancias para Colombia. También fue ayudada por una fuerte emigración a Venezuela y los Estados Unidos, principalmente, otro factor que muy poco ayudó al Perú. Sus campesinos que sólo hablan el Quechua no tenían a donde emigrar distinto de las ciudades costeras. Colombia exportó sus campesinos a los países vecinos, básicamente a Venezuela, y sus grupos urbanos a los Estados Unidos. Se ha estimado que 2.0 millones de colombianos migraron entre 1950 y 1980,²⁰ ayudando a desmontar la bomba demográfica, y permitiéndole al Establecimiento un tiempo adicional para practicar ajustes a sus políticas de desarrollo.

La expansión en las exportaciones de manufacturas permitió que el sector industrial pasara del 20% del PIB en donde se había estancado desde inicios de los años sesenta. Para 1974, la proporción llegó al 23.5% la más alta que ha alcanzado hasta la fecha. Las tasas de empleo respondieron, en Bogotá, con un rezago. Después de haber alcanzado su punto más bajo en 1967 (38.6% en la población de doce o más años), se elevaron a 46.1% en 1974. La eferves-

19. Carrizosa y Urdinola (1990). Tabla K1.2.

20. Cely Martínez, (1989).

cencia política que casi hizo de Rojas Pinilla el presidente de Colombia en 1970, comenzó a aquietarse, y su partido Anapo gradualmente se contrajo, de manera tal que los Liberales y Conservadores reconquistaron el control casi total de los votos.

Aunque la distribución del ingreso se deterioró en Colombia después de 1970, debido a mayores ritmos de inflación que mantuvieron bajos los salarios urbanos, los niveles de pobreza mostraron alguna mejoría. Las fuerzas básicas que explicarían la disminución de la pobreza son la caída en la presión demográfica y el incremento en los salarios rurales.²¹

CONCLUSION. La fase 1968-1974 fue testigo de una modificación sorprendente en el curso relativo de los países que se están comparando. Colombia se convirtió en el de más rápido crecimiento, con una mejoría en sus indicadores de pobreza, y una economía más orientada a las exportaciones, mientras que el Perú se orientó hacia la sustitución de importaciones, y practicó una redistribución parcial de la riqueza, al costo de disminuir su crecimiento económico sin obtener ni mayor equidad global ni menores niveles de pobreza. El Establecimiento colombiano terminó el período más fuerte y más seguro, mientras que la oligarquía peruana tradicional perdió su poder y su fortuna.

D. De 1975 a 1980

PERU. El año 1975 marca el comienzo de una fase de lenta expansión del PIB en el Perú, acompañada por un aumento de los niveles de inflación y en los del déficit fiscal y de balanza de pagos. El crecimiento del PIB cayó de 9.2% en 1974 a 3.4% en 1975, y el PIB per cápita prácticamente se estancó al 0.6%. La inflación subió ese año al 23.6%; la balanza corriente mostró el mayor déficit jamás registrado, 9.3% del PIB, y el déficit del sector público consolidado llegó a 8.1% del PIB. Enfrentando a ese doble déficit, a un ingreso per cápita estancado y a una inflación en ascenso, Velasco fue forzado a dejar el poder, al desacreditarse las políticas que representaba.

En 1975, Velasco fue reemplazado por el general Morales, y se dio comienzo a una fase más moderada de políticas estatales. "Se

acabaron las nacionalizaciones; la burocracia comenzó a interpretar la legislación, incluyendo la laboral, más y más en favor de los empresarios".²² La estabilidad se convirtió en la meta clave de las políticas sociales y económicas, después de los rápidos cambios estructurales del período anterior.

El nuevo equipo económico bajo Morales, ahora basado en el Banco Central y no en el Instituto de Planeación, diseñó un paquete que era realmente "una mezcla de las políticas de la fase anterior y de aquellas del Fondo Monetario Internacional para enfrentar la situación. De la fase anterior tomaron controles más estrictos a las importaciones.... Del FMI obtuvieron un análisis agregado que diagnosticó la situación como una de exceso de demanda con respecto a la capacidad productiva del país y una en que, en adición, los ahorros eran demasiado bajos (especialmente en el sector público).

Las políticas adoptadas consistieron en una devaluación acompañada de mayores restricciones a las importaciones y al crédito. Las consecuencias fueron una recesión, una inflación masiva y un incremento en el déficit fiscal."²³ Una estanflación fue inducida para arreglar la balanza de pagos. Efectivamente, el déficit corriente de ella cayó gradualmente, al crecer de nuevo las exportaciones más rápidamente que las importaciones, gracias a la entrada en producción de los pozos de petróleo de la selva amazónica justo al estallar el segundo (1978) shock petrolero. También ayudaron los altos precios del cobre, el oro y la plata, y un incremento sorprendente en las exportaciones no tradicionales, bienes manufacturados en su mayoría que respondieron favorablemente a los créditos y subsidios de exportación. Fue importante también una caída en la demanda interna que dejó subutilizada buena parte de la capacidad productiva y, sobre todo, una rápida devaluación real de la tasa de cambio cuyo índice varió de 77.9 en 1975 a 129 en 1978, 122 en 1979 y 109 en 1980 (1985 = 100).

En este sentido, la política comercial del Perú de 1975 a 1980 fue similar a la que con tanto éxito se introdujo en Colombia en 1968: minidevaluaciones sucesivas, subsidios de exportación y cré-

22. Webb (1990), página 112.

23. Schydrowsky D. y Wicht J. (1979). Pág. 67 y siguientes.

21. Carrizosa y Urdinola (1990) página 211.

dito amplio. Los resultados fueron igualmente espectaculares, aunque el comercio mundial estaba creciendo más lentamente que en la fase anterior. Las exportaciones no tradicionales del Perú se elevaron en cuatro años del 7% al 22% de las totales, empujadas en parte por una recesión en el mercado doméstico.

La balanza de pagos peruana se benefició también de una mejora en los términos de intercambio para sus recursos de origen mineral, y de una disminución en las importaciones inducida por la recesión. El déficit fiscal disminuyó al 1% del PIB en 1979, al hacerse un esfuerzo para aumentar los impuestos; la carga tributaria pasó del 12% del PIB en 1975 a 17% en 1980. Sin embargo, este mejor manejo macroeconómico no fue acompañado por un crecimiento similar. El PIB per cápita se estancó durante la fase 1975-1980, y la inflación llegó a niveles de 70% anual, al aumentarse la oferta monetaria después de 1977 a niveles promedio del 60% anual, debido a una gran acumulación de reservas en divisas extranjeras.

El rápido crecimiento de las exportaciones combinado con altos niveles de protección a la producción nacional llevó a fuertes incrementos en la oferta monetaria por acumulación de reservas internacionales, con consecuencias inflacionarias que eventualmente llevaron a una liberación indiscriminada de importaciones después de 1980, cuando Perú se llenó de automóviles y de otros bienes suntuarios extranjeros importados para el consumo de sus clases medias y altas. (Igual fenómeno ocurrió en Colombia durante esta fase).

La política deflacionaria del gobierno peruano tuvo su costo social. Los salarios reales en el sector moderno de Lima cayeron de un índice de 176 en 1974 en a 100 en 1979; el enorme sector informal que ya para entonces existía en las ciudades (22% de la fuerza de trabajo total, alrededor del 35% de la urbana) también tuvo una reducción en sus niveles de ingreso, aunque no tan pronunciada como la del sector moderno, confirmando así la proposición de Webb de que los altos salarios en el sector moderno son realmente un mecanismo de participación en las utilidades, obtenidas éstas de rentas derivadas de ventajas comparativas en recursos naturales y de monopolios creados por las regulaciones estatales. Los diferenciales de salarios comenzaron a disminuir en el Perú (igual

que en Colombia), a medida que la presión del sector informal fue acabando con la estructura dualista del mercado laboral en ambos países.

La situación social fue empeorada por el rechazo al control demográfico por parte de los sucesivos gobiernos del Perú,²⁴ y por el intenso ritmo de migración de la población de la Sierra hacia las ciudades, especialmente a Lima. Las reformas de Velasco, al mejorar los niveles educativos y al crear vías de comunicación en la Sierra, elevaron el nivel de expectativas de la población de ésta, que sin embargo no pudieron ser satisfechas en un ambiente de pobreza y baja productividad.

Como resultado de las diferentes actitudes hacia el control demográfico, el crecimiento de la población peruana se mantuvo en 2.7% anual durante todo el periodo estudiado, mientras que ya en 1975 la tasa colombiana estaba en el 2.2% y seguía cayendo. Hacia esta época, ya había pasado la etapa más fuerte de las migraciones campesinas a las ciudades colombianas, al paso que se estaba acelerando la migración de la población de la Sierra. De allí que en esta época las ciudades peruanas mantenían tasas demográficas del 5% anual, mientras que el ritmo de expansión de la población urbana en Colombia finalmente comenzaba a decaer. Un resultado fue que en el Perú la tasa de ocupación de la fuerza de trabajo urbana cayó de 67.1% en 1975, a 47.7% en 1980, debido a un enorme aumento del subempleo en el sector informal, y a un mayor nivel de desempleo abierto, que ya era de 7% en este último año. Se iniciaba ya el vasto proceso de "cholificación" de las ciudades peruanas, en forma de nuevos barrios urbanos desvinculados del sector formal de la economía e inclusive de la mayor parte de los servicios del Estado.

La caída en el empleo y en los ingresos reales fue acompañada por una mejora permanente en los niveles educacionales de la población.²⁵ El grado de frustración de una fuerza de trabajo, cada vez más capacitada, al no encontrar empleos razonablemente estables, y al no obtener ingresos que permitieran acceder a los niveles

24. Todos ellos estuvieron de acuerdo, quizás por razones de estrategia y seguridad nacional, con que "gobernar es poblar".

25. Webb (1990) Tabla J-1

de vida que la sociedad de consumo ofrecía, llevó en 1980 a la iniciación de un proceso de abierta revuelta contra el sistema, esta vez viniendo de las profundidades de la Sierra.

El movimiento Sendero Luminoso declaró la guerra al Estado desde las montañas de la provincia de Ayacucho, la más pobre del Perú. El movimiento se identificó con el principio maoísta de que las ciudades debían ser tomadas por medio de una revolución campesina. Sendero Luminoso está dirigido por intelectuales mestizos y cholos, que no encontraron solución para sus ambiciones en el estancado sistema capitalista de la Costa, y mucho menos en los resultados de las transformaciones estructurales de Velasco, que, como ya se ha dicho, dejaron intocadas las situaciones de miseria y atraso en la Sierra.

A los problemas del estancamiento económico y la inflación, el Perú iba a agregar el renacer de un fenómeno que ya había conocido desde los años sesenta: las guerrillas agrarias comunistas. Las relaciones e implicaciones de ellas con el tráfico de coca durante los años ochenta se convirtieron, tanto en Perú como en Colombia, en otro ingrediente que agudizó las tensiones sociales que ya existían, y complicó enormemente su manejo.

La industria manufacturera se estancó durante este período en el Perú en un 21% del PIB, por debajo del pico anterior, y lo mismo ocurrió con la relación de exportaciones a PIB, pese al esfuerzo que se hizo para desarrollar la exportación de productos manufacturados con el objeto de compensar la caída de la demanda interna y la reducción en el nivel de explotación de los recursos naturales peruanos. En términos de nuestro modelo de interpretación presentado en el Capítulo 3, Perú había comenzado el duro camino de rebajar los salarios reales en el sector moderno para ajustarse a la reducción en la participación del sector de recursos naturales en el total de la economía, reducción debida en buena parte a las estatizaciones hechas por el régimen de Velasco, y a la incertidumbre que introdujo en todo el tema de los derechos de propiedad y del tratamiento a la inversión extranjera.

COLOMBIA. La fase 1975-1980 se caracteriza por cambios significativos en las políticas que se habían desarrollado en los años sesentas para diversificar los ingresos de divisas, limitados hasta entonces fundamentalmente al café, y para compensar la volatilidad de los precios externos y la política fiscal.

El propósito declarado de la administración López (1974-1978) fue el de abrir gradualmente la economía al comercio internacional y al capital extranjero, rechazando el nacionalismo latinoamericano tradicional, que tanto había influido en la ideología del régimen de Velasco y del Pacto Andino en general a partir de su creación en 1969. La estrategia de sustitución de importaciones fue considerada como agotada, y la ruta a un crecimiento más rápido se veía en una continuación de la expansión de las exportaciones menores de comienzos de la década. Los problemas sociales se corregirían no a través de redistribuciones de la propiedad "a la Velasco", sino por medio del gasto público social, cuya cuota en el presupuesto nacional se iba a incrementar por medio de un aumento en la carga tributaria directa, para lo cual se hizo una reforma tributaria en 1974 por medio de poderes extraordinarios del Presidente, sin necesidad de llevarla al Congreso. El propósito central de la política económica pasó a ser un aumento en la eficiencia de la asignación de los recursos, para lo cual el libre comercio, una tasa de cambio adecuada y estable, y la liberalización del mercado financiero, era los instrumentos básicos. La eliminación del dualismo laboral, y de las diferencias regionales, eran también objetivos explícitos.

La volatilidad de los precios internacionales del café cambió el programa de López en pleno camino, tal como iba a pasar más tarde en Perú. Las plantaciones brasileras fueron severamente afectadas a mediados de 1975 por las heladas, y los precios del café pasaron de US\$ 0.47 la libra en esa fecha a US\$ 3.20 en abril de 1977. Con ello, los términos de intercambio se mejoraron un 51% en ese período. Simultáneamente el negocio de los narcóticos se había vuelto importante, al reemplazar Colombia a México desde principios de la década como el principal proveedor de marihuana al mercado norteamericano, y al comenzar a convertirse en el más grande refinador y exportador de la pasta de coca proveniente del Perú y Bolivia. Los ingresos de divisas provenientes de las drogas, que se contabilizan en la balanza de pagos como exportaciones de servicios, hicieron crecer este rubro de US\$ 325 millones en 1973 a un pico de US\$ 1,875 millones de 1980, cuando ya la cocaína había desplazado a la marihuana como principal narcótico de exportación.

La combinación de bonanza cafetera y narcotráfico barrió el déficit corriente en la balanza de pagos entre 1976 y 1980, cuando un crecimiento muy significativo de las importaciones volvió a hacerlo aparecer. Las reservas internacionales netas pasaron de US\$ 574 millones en 1975 a US\$ 4,700 millones en 1980; como resultado, la oferta monetaria (M1) aceleró su crecimiento al 30% anual después de 1975, y la inflación reaccionó similarmente, elevándose a un promedio del 24% anual, en donde se ha mantenido desde entonces.

Las tendencias inflacionarias creadas por la acumulación de reservas obligaron a modificar la política fiscal colombiana. La reforma tributaria se había diseñado para proveer los recursos adicionales necesario para financiar un mayor gasto social. Pero los ingresos públicos adicionales tuvieron que ser utilizados más bien para generar un superávit fiscal que compensara la expansión monetaria proveniente de la acumulación de reservas internacionales. Como consecuencia, la relación del gasto público al PIB no cambió significativamente hasta 1979.²⁶

Como de costumbre en Colombia, el aumento en los precios del café y en los términos del intercambio aceleraron la tasa de crecimiento de la economía. El PIB creció al 5.35% y el PIB per cápita al 2.7% anual durante este periodo. Las tasas de ocupación se aumentaron todo el tiempo hasta 1980, cuando se inició una etapa de lento crecimiento económico.²⁷ Los salarios reales para los no calificados se incrementaron después de 1977 a niveles sin precedente, como resultado de la expansión económica. A esto debe agregarse el declinamiento permanente en las tasas de dependencia, a medida que se reducía el ritmo de crecimiento demográfico y que se aumentaban las tasas de participación en la fuerza de trabajo, principalmente por el ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral.

Los factores mencionados atrás determinaron que la equidad distributiva mejorara en esta fase en Colombia, y que la pobreza disminuyera. Tanto la bonanza cafetera como la de narcóticos mejoraron los salarios rurales, la primera de ellas en la zona andina, y

la segunda en las áreas de colonización y de fronteras donde viven algunos de los campesinos más pobres. Igual que en el Perú, el cultivo de la coca elevó los niveles de ingresos en algunas de las zonas más atrasadas de Colombia.

A través de esta fase, la estructura de la economía colombiana siguió cambiando, al disminuir la agricultura su participación en el PIB del 25% en 1970 al 19.4% en 1980. La industria manufacturera pasó del 20.6% al 23.3%, y también ganó participación el sector de los servicios.

Fuera de tener que sacrificar su anhelado impulso al gasto social, el gobierno de López también se vio obligado a abandonar otra columna básica de la política ejecutada entre 1968 y 1974: una tasa real de cambio constante, que permitiera diversificar las exportaciones y disminuir la dependencia del café. El índice de la tasa real cayó de un pico de 98.8 (1985 = 100) en 1975, a 79.1 en 1980, debido a la necesidad de mitigar las presiones inflacionarias. Como resultado, la estructura de las exportaciones *legales* en 1980 no fue muy diferente de la de 1970, cuando comenzaba la política de promoción de exportaciones. En ambos años el café representaba cerca del 60% del total de las exportaciones de bienes, y los productos agrícolas (azúcar, banano, algodón, tabaco, flores y madera) otro 12%. Si añadimos los ingresos estimados por las exportaciones de cocaína y marihuana, puede afirmarse que en 1980 cerca de 90% de las exportaciones colombianas tenían su origen en la agricultura, el recurso natural básico de la economía del país hasta ese momento. La tierra bajo cultivo se había incrementado entre 1950 y 1975 en 1.5 millones de hectáreas, o sea un aumento del 62% en la utilización de este recurso natural.

Otro efecto de las bonanzas fue que el dualismo en el mercado laboral, que era claramente visible en los años sesenta, desapareció en gran parte durante los setenta, a medida que los salarios reales agrícolas se incrementaron más rápidamente que los urbanos.²⁸ Aquí aparece una diferencia fundamental entre el impacto económico de las exportaciones de café en Colombia y el del azúcar, el algodón y los minerales en el Perú. El café es producido en Colombia por una gran número de pequeños agricultores, mientras que

26. Carrizosa y Urdinola (1990) página 247.

27. Carrizosa y Urdinola (1990) Tabla 14, página 374.

28. Carrizosa y Urdinola (1990), página 216.

el azúcar, el algodón y los minerales se producían en el Perú en empresas altamente concentradas; de allí que el dualismo fue siempre mucho más pronunciado en el mercado laboral peruano. La coca es el primer recurso natural de exportación en la historia del Perú que directamente beneficia al pequeño productor, y en este sentido, solamente, sus efectos económicos son similares a los del café colombiano. El impacto económico de los narcóticos fue, hasta mediados de los ochenta, mucho mayor en Colombia que en Perú debido a que las utilidades de la exportación de la cocaína se quedaban en manos colombianas, que aprovechaban la vasta red de familiares y amigos que habían emigrado a los EE.UU. en décadas anteriores.

En esta fase se tomó una decisión por parte de la administración López que iba a tener un enorme impacto en el ritmo de explotación de los recursos naturales mineros de Colombia en las décadas siguientes. Se hizo un cambio radical en las regulaciones contractuales, cambiarias y tributarias que afectaban a la inversión extranjera en petróleo y minería, tras más de veinte años de nacionalismo a ultranza en estas materias, durante los cuales las reservas probadas del petróleo cayeron, lo mismo que la producción. Colombia se convirtió en un importador neto de combustibles líquidos justamente cuando ocurría el primer shock petrolero de 1973, tras haber sido un exportador neto desde la década de los años veinte.

Se introdujeron los contratos de asociación entre las empresas extranjeras y el Estado, que en la década de los ochenta permitirían adicionar nuevas producciones de petróleo, gas, carbón y níquel a la base explotada de recursos naturales del país, que disminuirían de manera muy significativa la vieja dependencia cafetera de la balanza de pagos. Sin embargo, la naturaleza de los contratos de asociación impuso al Gobierno fuertes obligaciones financieras, que se resolvieron por medio de endeudamiento externo, aprovechando la fácil disponibilidad de crédito que existió en el mercado internacional hasta 1982.

La deuda externa colombiana, fundamentalmente pública, pasó del 17.3% el PIB en 1978 a 23.7% en 1980, y llegaría a 46.7% en 1985, al final del periodo estudiado en este trabajo.

CONCLUSIÓN. Regresando a nuestro modelo de interpretación encontramos que durante la fase 1975-1980, el Perú se vio

obligado a buscar nuevos productos de exportación, al resentirse su base de recursos naturales con las reformas de Velasco; los salarios reales promedio y los diferenciales de salario (dualismo) disminuyeron, tal como el modelo predice que debería ocurrir para facilitar la exportación de manufacturas. En Colombia, en cambio, aumentó la tasa de explotación de los recursos naturales (legales e ilegales) orientados a la exportación, y lo mismo ocurrió con los salarios reales, pero los diferenciales de estos disminuyeron debido al mayor incremento relativo de los salarios del sector rural, en donde se originaron las bonanzas, con lo cual disminuyó el nivel de pobreza de la población.

E. De 1980 a 1985

PERU. En 1980 Belaunde volvió a ser presidente del Perú al reestablecerse la democracia. Había gran esperanza de que el nuevo gobierno acabaría con la inestabilidad en el manejo macroeconómico y en los derechos de propiedad, característica de la década anterior, que había causado una declinación en los niveles de riqueza y bienestar del país.

Sin embargo, las estructuras básicas dejadas por el régimen de Velasco quedaron otra vez inmodificadas en su parte esencial. Las empresas estatales siguieron dominando las cimas de la economía, y continuaron sus proyectos altamente intensivos de capital e ineficientes. Se hizo un esfuerzo (tal como en el mismo momento trataba de hacer el gobierno de Turbay en Colombia) para abrir la economía a la importación de productos extranjeros, con el doble fin de frenar la acumulación de reservas internacionales y de combatir la inflación, que se estaba moviendo a un ritmo del 60% anual en 1980. Las importaciones efectivamente entraron masivamente al Perú, especialmente de bienes de consumo suntuario, justo cuando los términos del intercambio se volteaban contra el país en 1981, y las exportaciones comenzaban a caer. Como era de esperar, el saldo corriente de la balanza de pagos entró en déficit por el resto de esta fase, hasta 1985. Ello se compensó con endeudamiento externo, que pasó de US\$ 9,600 millones en 1980 a US\$ 13,700 millones en 1985.

La inflación fue acelerada por una oferta monetaria que crecía muy rápidamente (un promedio anual de 80%), al principio debi-

do a acumulación de reservas internacionales, pero después de 1980 a causa del déficit estructural de las finanzas públicas que el Perú heredó de las épocas de Velasco, que tuvo un valor promedio del 6% del PIB durante esta fase.

La decisión peruana de liberar las importaciones fue acompañada infortunadamente, igual que en Colombia, por una revaluación de la tasa de cambio real, como resultado de la cual el exceso de demanda de la economía se vertió hacia el exterior. El crecimiento del PIB se volvió nulo hacia 1982, y muy negativo en 1983 (-12%) cuando toda serie de desastres climáticos y naturales golpeó al Perú. El crecimiento durante esta fase tuvo un promedio de -1.4% anual; como el ritmo demográfico se mantuvo en el 2.7% anual, el ingreso per cápita en términos reales cayó a una tasa del 4% anual. El índice de salarios reales en Lima disminuyó de 118 en 1981 a 86 en 1985, aunque el impacto principal se sintió en el sector formal urbano; los ingresos del sector informal se afectaron en mucho menor proporción. De nuevo, el dualismo en el mercado laboral fue erosionado por la recesión del sector moderno. Los salarios agrícolas, en cambio, fueron incrementados por la creciente producción de coca, especialmente en las áreas selváticas, en las cuales la presencia nula del Estado facilitaba la operación del narcotráfico.

Aunque es obvio que una disminución del dualismo en el mercado laboral tendería a mejorar la equidad entre las rentas de trabajo, no es claro que la distribución global del ingreso tuvo tal mejoría, ya que la participación de los ingresos del capital en el PIB tuvo un fuerte aumento, del 24.7% en 1966 al 45.4% en 1985.²⁹

En este contexto vale la pena mencionar un resultado bastante irónico de las reformas de Velasco. La oligarquía tradicional compuesta por terratenientes criollos y capitalistas extranjeros cambió a partir de 1970 a una oligarquía nativa, industrial y financiera, originada en las políticas de sustitución de importaciones de los años posteriores. Investigaciones recientes han encontrado que 25 grupos familiares, de los cuales 21 son peruanos, controlan el 15% del PIB. Están concentrados en bienes de consumo, ya que el Estado se reservó para sí la industria básica, y se dividen entre

29. Webb (1990), página 129.

ellos los diferentes subsectores, dentro de una estructura altamente oligopólica. "Cuando se hace una comparación de concentración con respecto a otros países de la región, la concentración en el Perú con respecto a las 200 empresas más grandes es 20% mayor que el promedio internacional. Un estudio reciente de Soberon, utilizando el método de vinculación a través de juntas directivas, no sólo confirma la existencia de una alta concentración de poder... pero también revela un alto grado de conexiones entre los grupos económicos".³⁰ Se ve muy claro que una sustitución de importaciones bajo protección total en economías pequeñas como la del Perú o Colombia necesariamente lleva a una concentración creciente de los mercados, y muy especialmente en épocas de recesión. Sería una ironía de la historia que las reformas de Velasco hubieran cambiado a las Cien Familias por las Veinticinco.

Parece, entonces, que lo mejor que puede decirse sobre la distribución peruana del ingreso en 1985 es que es bastante similar a la de 1950, ya de por sí concentrada. La pobreza, en cambio, disminuyó en algunas zonas rurales especialmente, durante el periodo 1971-1985. Los indicadores sociales de bienestar muestran unos mejores resultados; el más poderoso y confiable de tales indicadores, la mortalidad infantil, cae de 105 por mil en 1973 a 94 en 1985.

Un último efecto de las políticas económicas del Perú durante la fase 1980-1985 es que el ritmo de industrialización disminuyó. El sector informal siguió expandiéndose, tanto como resultado del exceso de regulaciones heredadas de periodos anteriores como por el estancamiento del sector moderno. Las aspiraciones de la clase media, continuamente nutridas por niveles educacionales crecientes, fueron frustradas de nuevo en esta fase, con lo que los movimientos de guerrillas marxistas se extendieron aún más. Nuevos grupos, como el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, aparecieron en los ochentas, con bases más urbanas que las de Sendero Luminoso y con una filosofía más nacionalista. Un grupo similar, el M-19, se desarrolló rápidamente en Colombia durante la misma época.

30. Franco. C. (1988), pág. 6. La metodología de Soberon ha sido severamente criticada en el Perú por sobreestimar el grado de concentración.

Al terminar la administración Belaúnde, en julio de 1985, la inflación había llegado a un ritmo de 250% anual. El desempleo y la capacidad subutilizada abundaban, y los salarios reales habían sido deprimidos con el objeto de combatir la crisis externa. No es de extrañar, entonces, el abrumador triunfo político del candidato del APRA, Alan García, quien entró a la presidencia con el compromiso de reiniciar el crecimiento económico y mejorar simultáneamente la distribución, por medio de un programa heterodoxo cuyas consecuencias finales serían catastróficas para Perú.

COLOMBIA. Durante esta fase 1980-1985, Colombia siguió políticas similares en muchos aspectos a las que se acababan de describir en el Perú. La acumulación de reservas internacionales y la consecuente presión inflacionaria llevó al gobierno de Turbay en 1980 a abrir las importaciones, que saltaron de US\$ 2,978 millones de 1979 a US\$ 4,283, 283 millones en 1980. Aun con la ayuda de los ingresos de la droga, fue inevitable la aparición de un déficit en la balanza corriente; sin embargo las reservas internacionales siguieron aumentando debido al endeudamiento externo que hizo el gobierno para financiar sus ambiciosos proyectos en minería e infraestructura física (energía y transporte). El déficit del sector público se incrementó rápidamente después de 1979, cuando fue del 1.2% del PIB, hasta cerca del 8% en 1983. Ello hizo necesario que se requirieran más importaciones para generar un mayor déficit corriente de la balanza de pagos, que permitiera acomodar el creciente endeudamiento externo del sector público. Las importaciones llegaron a un máximo en 1982, cuando la crisis de México detuvo los préstamos de la banca privada internacional a los países del Tercer Mundo. Después de 1982, esos niveles de importaciones sólo podían ser mantenidos por una disminución de las reservas internacionales, que cayeron de US\$ 5,700 millones en 1982 a US\$ 2,780 al final de 1985. El proceso fue finalmente detenido a través de controles directos a las importaciones y una devaluación masiva del 50% en 1985 bajo el gobierno de Betancur (1982-1986).

Las exportaciones de bienes primarios colombianos fueron afectadas por una caída de los términos del intercambio después de 1980, y las no tradicionales fueron desestimuladas por la revaluación de la tasa de cambio real, que en 1983 tuvo un índice de 69.7 en comparación con 79.1 en 1980. Sólo después de 1985 la tasa

de cambio real volvería a sobrepasar su nivel de 1980. No es de extrañar, entonces, que en 1983 la exportación de bienes valiera solamente un 74% de la de 1980. Fue gracias a que el dinero de la droga seguía entrando bajo el rubro de exportación de servicios que las reservas internacionales resistieron tanto tiempo. Se ha estimado "que el ingreso del tráfico de drogas llegó a ser hasta un 6% del PIB en 1982 y cayó a 2.6% del PIB en 1985. Estas cifras son realmente impresionantes ya que en 1982 las exportaciones de café sólo equivalieron al 4.4% del PIB".³¹

Los niveles de inversión fija fueron mantenidos en Colombia durante esta fase en el rango tradicional del 16 al 18% del PIB, pero gracias a una participación creciente de la inversión pública, que pasó del 11.7% en 1950 al 52% en 1985. Dado que la mayor parte de esta inversión estatal fue a proyectos intensivos de capital tales como la energía eléctrica y la minería, la tasa marginal de capital a producto se incrementó significativamente. Los retornos de estas inversiones sólo se verían después de 1986, cuando el carbón, el petróleo y el níquel entraron en producción para cambiar la composición de las exportaciones colombianas y devolverles su importancia a los productos minerales, tal como la habían tenido en otra décadas.³² Durante la primera mitad de los años ochenta el país sólo se benefició de las grandes inversiones en energía eléctrica.

La financiación del déficit del sector público se tradujo en un aumento de la oferta monetaria, inicialmente por acumulación de reservas obtenidas con el endeudamiento externo, y luego por simple emisión monetaria cuando el crédito externo se cerró después de 1982. La oferta monetaria (M1) creció al 25% anual en promedio durante esta fase, y los precios lo hicieron al 22%.

El exceso de demanda generado por el déficit del sector público se tradujo, igual que en Perú, en un mayor volumen de importaciones a Colombia. Como resultado, el crecimiento del PIB fue durante esta fase el más lento de todo el periodo de 35 años que se ha analizado aquí, con un ritmo promedio de 1.75% entre 1981 y 1985. Gracias de nuevo a la disminución permanente de crecimen-

31. Carrizosa y Urdinola (1990), página 225.

32. El oro y las esmeraldas han sido siempre exportaciones tradicionales, pero su importancia sube o baja dependiendo de si se exportan legalmente o de contrabando, según lo determinen las cambiantes regulaciones oficiales.

to de la población, que hacia 1981 era de 2% anual, el ingreso per cápita permaneció relativamente constante en Colombia durante esta fase, y los salarios reales no se cayeron como en Perú. La desaceleración del crecimiento económico golpeó las utilidades del capital, y la participación de los ingresos del trabajo en el PIB se incrementó en Colombia durante esta fase, de manera que muy probablemente la distribución del ingreso mejoró, y la pobreza siguió disminuyendo, por lo menos hasta 1985.

La participación del sector manufacturado en el PIB cayó de su nivel de 1980 (23.3%) a 22% en 1985. Esta desindustrialización relativa de Colombia frustró a sus clases medias y a sus jóvenes cada vez mejor educados, e igual que en Perú, facilitó una expansión de la violencia en todas sus vertientes: guerrillas, criminales comunes y narcotráfico.

CONCLUSION. La fase 1980-1985 fue una de crecimiento negativo en Perú, y nulo en términos per cápita en Colombia. Se presentó un fenómeno de desindustrialización en ambos países, con aumento del desempleo y el subempleo que agravaron los problemas sociales y aumentaron los niveles de violencia de todo tipo en los dos países, que a finales de los ochentas estarían entre los más gravemente afectados en el mundo por ese concepto.

El control guerrillero sobre las zonas en donde crece o se procesa la coca le dio en ambos países una fuente de recursos económicos para armarse hasta los dientes y multiplicar su capacidad militar para enfrentar a los Estados respectivos. La yuxtaposición de narcotráfico y guerrilla hizo necesario un incremento en los gastos en orden público justamente en momentos de recesión, cuando mayor necesidad había de aumentos en el gasto social.

Merced a su mejor desempeño económico, el Establecimiento colombiano logró seguir en el poder en 1986, al ser elegido presidente el candidato liberal Virgilio Barco. En Perú, en cambio, el fracaso de Belaunde motivó la caída de su partido y la elección del candidato del APRA, Alan García, con un programa populista.

La economía política de Colombia y Perú

Al terminar el estudio comparativo de Perú y Colombia entre 1950 y 1985, queda flotando en el aire una pregunta que sólo de manera muy superficial se trató de responder en los capítulos anteriores de este documento. Concretamente, la pregunta sería ¿a qué puede atribuirse la supervivencia del Establecimiento colombiano durante un período en el cual su homólogo peruano fue decapitado por las reformas de Velasco? En otras palabras, ¿qué tiene de peculiar y flexible la estructura del poder en Colombia que permitió un ajuste permanente en las políticas sociales y económicas, con lo cual al terminar el período estudiado, Colombia había obtenido resultados mucho más satisfactorios que los peruanos en materia de pobreza, equidad y desarrollo?

Con el objeto de dar respuesta a estos interrogantes, se incluyen aquí los capítulos pertinentes sobre la estructura del poder en Colombia, extraídos del documento básico preparado por Mauricio Carrizosa y Antonio J. Urdinola, y luego se hace una comparación con el caso peruano, cuyo análisis se deriva de trabajos de la CEPAL.

A. Los factores de la economía política colombiana³³

En esta sección se da una descripción de la evolución del Estado colombiano, en términos de quiénes han ejercido su control en distintos períodos históricos, qué valores e intereses tenían los

33. Carrizosa y Urdinola (1990), página 104.

correspondientes grupos directivos, y cómo fueron plasmados tales valores e intereses en instituciones concretas.

1. El Estado oligárquico

El Estado colombiano ha tenido la *aparencia* de una democracia liberal desde su creación en 1820, al final de la colonia española. Sin embargo, en un país donde la mayor parte de la población era rural, pobre e ignorante, y en el que la propiedad de la tierra estaba fuertemente concentrada, las restricciones al derecho al sufragio, condicionándolo a ser varón de 21 años, alfabeto y tener un patrimonio, lo limitaron a una minoría de la población, hasta 1955 cuando el voto se extendió a los adultos mayores de 21 años, sin restricciones de sexo, educación o propiedad. El voto rural, mayoritario, estuvo dominado hasta mediados de este siglo por los terratenientes y sus representantes políticos, mientras que los votos urbanos eran controlados por grupos de comerciantes y profesionales, en la que ha sido denominada por algunos autores como una "República Señorial", o en la terminología de Deepak Lal, un Estado Oligárquico.

En el siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, la lucha por el control de Estado se realizó entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador. Pareció fácil en un principio asimilar a los Liberales con los intereses urbanos, y a los Conservadores con los de origen rural. Sin embargo, cuando el tema se estudió más a fondo, la conclusión fue que "las bases sociales de las afiliaciones políticas en Colombia durante el siglo XIX no pueden resumirse en un esquema simple de validez universal. Las explicaciones convencionales por tipo de ocupación o por clase económica no parecen adecuadas. El enfoque regional tiene alguna validez, pero es demasiado esquemático ya que no explica el desarrollo de una minoría opositora en una región dada."³⁴

La inexistencia de diferencias reales en materia de clase u ocupación entre los líderes Liberales y Conservadores, explica por qué siempre ha sido fácil para ellos coaligarse cuando la necesidad lo exige, tal como ocurrió en 1957, por ejemplo, para derribar al gene-

34. Safford, F. (1977), página 198.

ral Rojas Pinilla. Más interesante aún, esta similitud básica en valores e intereses se ha difundido a todos los niveles de los dos partidos. Un estudio realizado en los años setenta entre votantes de diferentes regiones del país concluyó que existía una identidad objetiva casi totalmente idéntica entre los miembros ordinarios de los dos partidos históricos. Ni en términos de su origen social ni de sus opiniones sobre la vida ni en su concepción del Estado, fue posible detectar diferencias significativas entre los miembros de cada partido.³⁵

Parece, entonces, que el enfoque más promisorio para entender las bases reales de los conflictos y coaliciones entre y adentro de los partidos tradicionales sería en términos de diferencias regionales. Luego, cuando el mercado nacional se fue integrando a través de las redes de transporte y telecomunicaciones, las regiones tendieron a especializarse económicamente, de tal manera que las coaliciones regionales también implicaron alianzas sectoriales.

La "República Señorial" que existió hasta los años cincuenta fue una en la cual poca diferencia existía entre la política y la economía, en el sentido de que el político profesional era una rareza en los niveles superiores de los dos partidos. Los miembros de los cuerpos legislativos a los niveles nacional, departamental y municipal no recibían un salario permanente por su tarea, lo que los obligaba a poseer medios de fortuna propios. Esto explica la alta proporción de personas ricas y educadas que asistían al Congreso Nacional durante el período oligárquico. El dinero era el camino usual a la educación en esas épocas, ya que el gasto público *masivo* en educación sólo comenzó con la República Liberal de los años treinta. Los miembros del Congreso y la alta burocracia siempre han pertenecido a la minoría con educación, por lo que la tendencia a que pertenezcan a la clase profesional ha sido una constante.³⁶ Sin embargo, antes del advenimiento de una educación pública amplia, sólo las familias de buen pasar podían pagar los costos de una formación profesional, como regla general.

Los intereses económicos estaban representados *directamente* en el poder legislativo y en el ejecutivo a través de miembros de

35. Losada, R. y Vélez, E. (1981), página 89.

36. Leal, F. y Kline, H. (1974), página 139 y siguientes.

familias prominentes vinculadas a la industria, la minería, la agricultura, las finanzas y el comercio o de sus hombres de confianza. Cada jefe político regional tenía que crear una red de agentes en cada provincia de su departamento, ya que aún ahora Bogotá sólo representa el 15% del total de votos nacionales, y en cada departamento los votos de la capital eran inferiores a los del resto de éste. Este factor político absolutamente fundamental en Colombia, significa que para ser un líder nacional, se necesitan aliados regionales; y los líderes regionales requieren aliados en la provincia. Dadas las diferencias económicas entre regiones y provincias, el control del Estado colombiano tiene que hacerse por necesidad con la inclusión de una amplia representación de intereses. Esta es, en nuestra opinión, la principal razón que explica la mayor estabilidad del sistema político colombiano con relación a otros de la América Latina. Detrás de todo esto subyace una realidad geográfica, que dividió a Colombia en áreas separadas y de difícil comunicación, y que sólo pudieron integrarse aunque en forma incompleta, en la primera mitad de este siglo, cuando el café permitió la creación de una infraestructura de transporte. De allí que cuando finalmente apareció una economía nacional, ella hubiera sido mucho menos centralizada de lo que ha sido corriente en el resto de América Latina.

La fusión de la economía y la política que es típica del Estado Oligárquico, significa que éste se utiliza directamente para promover los intereses económicos particulares. Los conflictos entre Liberales y Conservadores durante los primeros ciento treinta años de independencia se derivaron fundamentalmente de las tentativas de los unos para excluir a los otros de los beneficios económicos del Estado: puestos, contratos, privilegios administrativos, etc. Los grupos de presión estaban representados directamente dentro del cuerpo político, y ellos se aseguraban de que en las altas posiciones del Gobierno se pusiera a personas igualmente representativas.

Los medios de comunicación masiva, inicialmente la prensa escrita y después de los años treinta la radio, fueron utilizados más para arengar a los fieles de cada partido que para convencer a los escépticos, dado el bajo nivel de urbanización y educación de la población, que tendía a ser Liberal o Conservadora por tradición

familiar (regional), y que aún ahora no considera ético el cambio de afiliación política.

En el contexto del Estado Oligárquico inicial, el conflicto permanente entre Liberales y Conservadores por la prebendas económicas del Estado sólo amainaba cuando aparecía una amenaza externa suficientemente grave, como las crisis del comercio internacional, la toma del Canal de Panamá por los Estados Unidos, la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial, el caos del 9 de abril de 1948, el régimen militar de Rojas. La oligarquía respondía disminuyendo la intensidad del conflicto interpartidista cuando la integridad del país o su propia hegemonía estaba en peligro, aunque no siempre hubiera unanimidad sobre las causas de las amenazas externas y de cómo Colombia debería enfrentarlas.

En la práctica, sin embargo, algunos hechos fundamentales guiaron el pensamiento de la oligarquía durante la primera mitad de este siglo. La economía estaba basada en el café, y el café dependía fundamentalmente del mercado norteamericano. Los sentimientos a favor de los Nazis fueron frenados por esta realidad económica. Los intereses industriales, fortificados por la protección obligada por la Gran Depresión y por la Segunda Guerra Mundial, se sintieron suficientemente fuertes en los años cuarenta para crear su propio grupo de presión, la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, y para impulsar a algunos de sus representantes más prominentes a la política, para asegurarse de que los esquemas proteccionistas seguirían en operación una vez que terminara la Segunda Guerra Mundial.

La Violencia del período 1946-1953, que llevó al general Rojas al poder, y la tentativa posterior de éste de desprenderse de la tutela oligárquica y de basar su hegemonía en un populismo urbano, convencieron a la oligarquía de que las luchas partidistas por el control del Estado tenían que detenerse, para impedir un desbordamiento del rápido proceso de turgurización urbana y de descomposición rural que esa Violencia había engendrado. De allí la creación del Frente Nacional, que pactó una división paritaria de los cargos públicos entre los dos partidos, y una alternación de la Presidencia durante el período 1958-1974.

Se hizo un gran esfuerzo durante los gobiernos del Frente Nacional para organizar una administración pública más eficiente,

capaz de proveer servicios básicos a los sectores urbanos en una escala que una población rural ampliamente diseminada como existía antes, nunca estuvo en condiciones de exigir. En 1950, Colombia era 60% rural, proporción que para 1985 fue de sólo 33%. Por tanto, la manera de hacer política tenía que cambiar; de controlar los votos rurales a través de jefes regionales (caciques) apoyados en el control de la tierra, los políticos habían de convertirse en intermediarios entre la oferta de puestos y servicios públicos por el Estado y una población urbana en expansión y crecientemente exigente. El estilo político tenía que cambiar para cumplir con la nueva misión. El político tenía que profesionalizarse, y convertirse en un intermediario de tiempo completo, en un "clientelista". Pero esto a su vez requería de unas modificaciones previas en las relaciones entre los políticos, la economía y el Gobierno.

2. El Estado Mixto

El Frente Nacional introdujo algunos de los cambios más importantes necesarios para adaptar los mecanismos de control político al nuevo escenario social. En las palabras de un Conservador prominente, "en Colombia un profesionalismo político y parlamentario ha sido creado, que opera como un coto cerrado. La reforma constitucional de 1968 concedió el poder de tales profesionales con el salario permanente, la extensión a cuatro años también del período de los miembros de la Cámara Baja del Congreso, y los así llamados auxilios parlamentarios (Fondos de asistencia regional). Bajo esas condiciones, será muy difícil para alguien que no sea un parlamentario el trabajar los mandos medios del partido y el ganar en las convenciones regionales."³⁷ En otras palabras la consolidación del político profesional lo separó de la economía, y creó una nueva clase cuyos intereses no yacen fundamentalmente en utilizar el poder del Estado en favor de intereses económicos específicos que ella pueda representar, sino en favor de ella misma y de sus electores, para preservar y aumentar su poder político derivado del control clientelista de los votos. La fuerza de la maquinaria clientelista es tal que se convierte en un negocio de familia, y es incluso heredable si existe un sucesor apropiado.

37. Jaramillo, H. (1980), página 381.

La apariencia del político profesional forzó a los empresarios a refinar sus canales de comunicación y de influencia con la clase política. Y ello también implicó que la burocracia gubernamental tuvo que especializarse, para manejar la maquinaria administrativa más grande y más sofisticada, necesaria para proveer de bienes y servicios públicos a una población urbana. Por tanto, empresarios, políticos, burócratas oficiales y grupos de presión tuvieron que especializarse y profesionalizarse. Ello llevó a que el control del Estado requiriera de coaliciones, que cada día se van volviendo más complicadas a medida que surge una nueva clase media educada, y que grandes segmentos de la población urbana pierdan su identificación tradicional de familia (regional) con un partido y se tornan en votantes indiferentes, que la maquinaria clientelista trata de vincular a través de un gasto público siempre insuficiente.

En este contexto, los medios de comunicación masiva alcanzan una nueva función, que complementa a la red clientelista con el uso de modernas campañas de publicidad para vender la imagen de los políticos. El alto costo de estas campañas crea nexos entre la economía y la política, y es una explicación clave del interés de los más grandes conglomerados industriales del país, durante las últimas décadas, en tomar el control de la radio, la televisión y la prensa escrita. Sin embargo, hasta el presente, los políticos han logrado mantener el control estatal sobre la televisión, de manera tal que los noticieros y los más importantes programas de opinión se asignan a los jefes de los partidos: Expresidentes, excandidatos y aspirantes a candidatos presidenciales.³⁸

La clase política ha buscado obtener el mayor grado posible de autonomía frente a la clase empresarial, lo que exige el acceso a los fondos públicos. Esto se ha hecho de varias maneras. Entre las legales, ya se ha mencionado el salario permanente, adecuadamente indizado para defenderlo de la inflación, y los "auxilios parlamentarios" de libre distribución por cada miembro del Congreso a través de entidades públicas o sin ánimo de lucro. Los auxilios operan a todos los niveles de la rama legislativa, ya que el mismo principio se aplica en las Asambleas Departamentales y en los

38. Fonnegra, G. (1984), página 99.

Consejos Municipales, dedicando todos una proporción de entre el 1% y el 2% del presupuesto respectivo a esta finalidad.

En adición, en 1968 se autorizó legalmente la práctica de que los empleados públicos pudieran pagar "voluntariamente" una pequeña parte de su salario (del 1% al 5%) a la institución controlada por el jefe político a quien le debieran el empleo. Más importante aún, la ley autorizó a las Tesorerías públicas a deducir esta contribución en el momento de pagar el respectivo salario, y a transferirla directamente a las instituciones (sin ánimo de lucro) de los jefes políticos. De esta manera, se cerró un círculo clientelista: el político obtuvo un puesto público para su cliente, y este le correspondió con contribuciones salariales, que le permiten al cacique financiar su organización y sus campañas.³⁹

Pero no todos los mecanismos financieros utilizados por los políticos han sido legales. Muchas veces se han desviado los auxilios legislativos, para fines personales a través de falsas fundaciones. Esta práctica llevaría eventualmente a desacreditar a la clase política a los ojos de la opinión pública.

La utilización de los empleados públicos en todos los sectores y niveles para desviar los contratos a los amigos políticos a través del mecanismo clientelista, ha sido una práctica común, cada vez más extendida, especialmente a los niveles departamentales y municipales. Entre menos tecnificada se encuentre una administración local, más generalizada ha sido la desviación de los fondos públicos a los contratistas privados que rodean y financian a cada cacique departamental o municipal. Esta corrupción explica también en parte el enorme interés que en la clase política han encontrado las transferencias incondicionales de las rentas nacionales a las administraciones regionales.

Los mecanismos de intervención del Estado sobre la economía privada han sido otra fuerte de financiación ilegal para los políticos inescrupulosos, quienes tratan de colocar burócratas y tecnócratas de su confianza en las posiciones claves que manejan tales mecanismos: control de precios y tarifas, aranceles y licencias de importación, crédito subsidiado, monopolios estatales, exenciones tributarias, regulaciones financieras y urbanas, avalúos para fines

39. Díaz, E. (1986), página 49 y siguientes.

fiscales, etc. La lista podría seguir, a todos los niveles de la administración pública. Los empresarios que buscan y pagan por obtener del Estado estas cuasi rentas, utilizan varios mecanismos.

Cuando la medida administrativa puede ser individualizada en favor de una sola empresa (como en el caso de los contratistas públicos), no se utilizan los gremios para ello, ya que nadie más puede beneficiarse. Las negociaciones se hacen con el tecnócrata a cargo del manejo del mecanismo de intervención respectivo, quien es más sobornable entre menos desarrollada esté la entidad administrativa a la cual se halle adscrito. La aprobación final requiere de la intervención directa o indirecta de los políticos, que se consigue en distintas formas.

Una es el pago directo de una comisión al político y a su agente. Este sería el caso usual en los niveles regionales o locales. Para los políticos de mayores ambiciones, la forma de pago es más sutil; recompensas como la financiación de campañas o el apoyo de los medios de comunicación son mucho más interesantes y menos peligrosas. Por ejemplo, la mafia de la droga adquirió poder político en la última década a través de la utilización de las contribuciones financieras.

Cuando la medida administrativa necesaria para generar una cuasi-renta no pueda ser individualizada en favor de una sola empresa, se utilizan los grupos de presión. A medida que la producción de bienes y servicios se ha expandido y diversificado, y con ello la competencia por obtener los favores del Estado, las organizaciones gremiales han proliferado. Así, en 1950 existían 22 de ellas; 51 en 1960, 81 en 1970 y 106 en 1980.⁴⁰

La proliferación de gremios ha creado otro y muy sutil nexo entre la política, la economía y el gobierno: la red de los viejos amigos. Políticos retirados que pasaron por la administración pública, o extecnócratas son reclutados por las organizaciones gremiales para aprovechar sus contactos con la administración pública. En este sentido, las entidades que a cada nivel del Gobierno ejercen funciones regulatorias se han convertido en escuelas para la formación de los directores de los futuros grupos de presión.

40. Urrutia, M. (1983), página 27.

B. Algunos puntos de inflexión claves en la política económica colombiana

El Estado colombiano ha sido tradicionalmente controlado por coaliciones de carácter regional, que cambian de acuerdo a las modificaciones estructurales de la economía, derivadas a su vez de factores internacionales en muchos casos. Estas coaliciones necesitan adoptar valores y doctrinas que son compatibles con sus intereses, y utilizan su poder sobre el Estado para generar políticas e instituciones favorables a tales intereses. A continuación se dan algunos ejemplos.

Las permanentes guerras civiles del siglo XIX en Colombia sólo pudieron acabarse cuando se formó una coalición estable entre las regiones cafeteras, lideradas por Antioquia, y las élites del oriente andino, dirigidas desde Bogotá, con el fin de organizar la economía alrededor del café, y centralizar el poder político en la capital. Antioquia necesitaba de un gobierno central fuerte que garantizara el comercio, la propiedad y la inversión pública en una red nacional de transporte, al paso que Bogotá se beneficiaría como un centro financiero y administrativo.

Las áreas conjuntas de influencia de Antioquia y Bogotá incluían a la mayor parte de la población andina, a su vez mayoritaria dentro del país, y por lo tanto la coalición demostró ser estable. Las doctrinas del Centralismo se resucitaron después de haber sido enterradas por los Liberales Radicales de los 1860, y fueron adoptados aún por algunos de los más caracterizados líderes de aquellos mismos Radicales. La coalición café-Bogotá ha sido la básica que ha manejado el país desde finales del siglo XIX, y ha demostrado suficiente flexibilidad para incluir dentro de ella a otras regiones e intereses económicos a medida que han ido apareciendo. (El esquema de la cooptación).

En la década de los años cuarenta, los grupos industriales que habían nacido al amparo de una protección natural (transporte) en la primera parte del siglo, y luego bajo la protección estatal iniciada durante la Gran Recesión de los años treinta, se habían convertido en un elemento suficientemente fuerte en la vida nacional como para poder exigir una participación directa en la coalición dominante, cosa que fue facilitada por la gran concentración de la industria moderna en la propia Antioquia. De allí que fuera nece-

sario encontrar una doctrina que permitiera justificar el mantenimiento de las restricciones administrativas a las importaciones vigentes al terminar la Segunda Guerra Mundial, para impedir que muchas de las nuevas empresas fueran barridas por la competencia internacional. Esa doctrina se encontró en las teorías de Prebisch sobre la tendencia secular a la declinación de los términos del intercambio para los países exportadores de productos básicos, como Colombia, y en la necesidad de una industrialización por sustitución de importaciones, teorías que posteriormente fueron ampliadas y radicalizadas.

Otro ejemplo de la influencia del nuevo socio industrial en la coalición dominante es la reforma financiera de 1951. Los bancos colombianos habían operado desde 1923 bajo las ideas ortodoxas de Kemmerer, que los limitaba a conceder créditos de corto plazo, y que prohibían al Banco de la República descontar cualquier otro tipo de documentos. La creación de nuevas empresas para beneficiarse de la protección que ofrecía el Estado colombiano con el fin de sustituir importaciones, se tropezó con una dificultad consistente en la no existencia de créditos de mediano plazo en la economía. Las empresas maduras tenían acceso desde los años treinta a la Bolsa de Valores, en la cual podían conseguir ese tipo de recursos por emisión de acciones; pero este camino exigía estar generando ya dividendos, lo cual descartaba su utilización por empresas en proceso de desarrollo.

Como tampoco existía un mercado de los bonos, los industriales consideraron que las ideas de Kemmerer debían ser modificadas y lograron que el Decreto 384 de 1950 autorizara a los bancos comerciales a prestar con plazos mayores de un año para fines de fomento. Esa medida fue complementada con el Decreto 756 de 1951, que autorizó al Banco de la República a descontar operaciones destinadas a financiar ciertas actividades económicas, que podían ser agropecuarias, industriales o comerciales.⁴¹ La práctica iba a demostrar que en realidad fueron los industriales, dueños de garantías y reciprocidades, los beneficiarios de esta medida.

La expansión de la agricultura comercial en la costa Atlántica durante los años 50 y 60, fundamentalmente alrededor del algo-

41. Caballero, C. (1987), página 68.

dón, creó una nueva fuente de riqueza y nuevos grupos empresariales en esa zona, mucho más pobre y menos bien educada que la región andina, en la cual el café y el gasto público habían financiado una infraestructura social y económica mucho mejor que en el resto del país. La costa Atlántica se vinculaba con el resto del país básicamente a través de sus puertos, por los cuales se hacía el comercio con el interior. La expansión de la frontera agrícola adentro de la región atlántica, desarrolló nuevos centros de población y nuevas élites que pronto demandaron independizarse de las viejas ciudades portuarias, tradicionales capitales de departamento. En 1949 sólo existían tres departamentos en la Costa, cuyas capitales eran precisamente los tres grandes puertos del Atlántico: Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. En 1970, ya eran siete los departamentos costeños, por fraccionamiento de los antiguos. Dados los mecanismos de representación regional en el Congreso, este fraccionamiento más que dobló el poder político del bloque costeño, lo que a su vez le permitió a su casta política el colocar hombres suyos en Ministerios e institutos claves, que le garantizaron una mayor participación en el presupuesto nacional y unas políticas económicas más acordes con sus intereses.

El Ministerio de Agricultura fue prácticamente escriturado a la Costa en los últimos lustros, lo que se ha traducido en que se haya logrado finalmente extender al sector agropecuario las mismas garantías en materia de protección contra la competencia internacional, y de crédito de fomento, que el sector industrial venía gozando desde veinte años atrás. El desarrollo de la agricultura comercial (capitalista) se hizo en Colombia alrededor de las materias primas para la industria, y fue el hecho económico más importante en la vida nacional a partir del final de la década de los años cincuenta, hasta los nuevos desarrollos mineros de finales de los ochenta.⁴²

La expansión industrial de los cuarenta y cincuenta estuvo basada en gran parte en sectores de tipo agroindustrial, tales como alimentos, textiles, tabaco, etc. muchas de cuyas materias primas no se producían en cantidades o calidades adecuadas en esa época en el país. La agricultura era de corte tradicional, fundamental-

42. Bejarano, J. A. (1985), página 243 y siguientes.

mente de tipo minifundista, lo que obligaba entonces a importar una proporción grande de los insumos de la agroindustria. Los ciclos cafeteros introducían una gran inestabilidad en el abastecimiento de materias primas importadas, dado que a veces abundaban los dólares y a veces casi no se conseguían. Ello llevó a que la agroindustria se propusiera desarrollar un sector agropecuario moderno que pudiera proveerla de materias primas adecuadas. Inicialmente, estos desarrollos se hicieron en los valles interandinos del Cauca y del Magdalena, pero lo limitado y caro de las tierras allí disponibles obligó a pensar en otras regiones, tales como la Costa Atlántica.

La expansión de la agricultura comercial en la Costa Atlántica permitió, tal como se explicó atrás, la consolidación de un bloque agrario diferente al cafetero, que eventualmente logró que le fueran otorgados ese sector los mismos privilegios que de tiempo atrás disfrutaba el industrial: altos aranceles, restricciones administrativas a las importaciones, cuotas de absorción obligatorias, crédito subsidiado, subsidios de exportación, incentivos tributarios. Así, la ganadería de leche, el algodón, la palma africana, la soya, el sorgo, el maíz, el arroz, el tabaco y el cacao, se unieron a los ya tradicionales café, ganadería de carne, azúcar y bananos en la incorporación de nuevos sectores y regiones en el juego de las coaliciones, muchas veces con la mediación de nuevos gremios especializados.

Estos desarrollos, facilitados por las mejorías en la red vial que fueron integrando los mercados nacionales, exigían una ampliación de las viejas ideas de la CEPAL sobre la industrialización por sustitución de importaciones. Lo que es más importante, la expansión de la agricultura comercial se volvió fundamental para la política de diversificación de exportaciones que se inició de manera organizada al final de los años sesenta. A comienzos de los setenta, el banano, el tabaco, el azúcar, la carne, el algodón y las flores generaban más del 50% de las exportaciones distintas al café. La variedad de recursos naturales del país se amplió aún más al final de los ochenta, tal como ya se explicó, cuando el níquel, el carbón y los nuevos yacimientos de petróleo de Cravo Norte se unieron al oro y las esmeraldas, involucrando consigo nuevas regiones y sectores económicos en el proceso de las coaliciones. La vieja doctrina

Cepalina había sido adecuada para orientar una economía sometida a los ciclos de la monoexportación cafetera y al deterioro de sus términos de intercambio, y forzada a una industrialización defensiva, por sustitución de importaciones, generalmente bajo tasas de cambio sobrevaluadas. A medida, sin embargo, que el país diversificó sus recursos naturales y fue disminuyendo su dependencia del café, se volvió necesario diseñar un nuevo marco ideológico para el desarrollo.

Ese marco se encontró en la doctrina de la autonomía económica, cuya justificación básica ha sido claramente resumida por Findlay. "Buscar un crecimiento rápido por sustitución de importaciones únicamente es una política que está destinada a fracasar por una escasez eventual de divisas, a pesar de que esta sería una restricción que este tipo de estrategia de desarrollo está aparentemente diseñada para superar. Como bien se sabe, las necesidades de bienes intermedios y de capital tienden a elevarse más rápidamente que la sustitución por producción doméstica de bienes finales importados. La insuficiente respuesta de las exportaciones bajo esta estrategia significa que hay que recurrir al crédito o a la ayuda externos. Ello a su vez genera eventualmente más salidas de divisas por servicios de la deuda externa, cuyas posibilidades de repago se ven oscurecidas por la baja capacidad exportadora. Finalmente, el Fondo Monetario Internacional debe entrar en acción, con la consiguiente humillación para el régimen."⁴³

De allí que la doctrina autonómica postulara como solución un rápido crecimiento de las exportaciones, en concordancia con la dotación de recursos del país. La diversificación de productos y mercados de exportación, lo mismo que de proveedores, garantizan que una mayor participación en la economía mundial, implica *menor* dependencia y *más* autonomía, al contrario de lo que aseguraban los dogmas de la teoría de la dependencia. De allí la importancia de establecer una política de promoción de exportaciones para complementar a un mercado doméstico cerrado por una fuerte protección, heredado de la época de sustitución de importaciones. La nueva política tenía como puntales una tasa de cambio real estable y preferiblemente subvaluada, lo mismo que mecanismos

43. Findly, R. (1986), página 21.

de apoyo a la promoción de exportaciones, incluyendo todo tipo de subsidios.

Colombia introdujo de manera sistemática los mecanismos de la nueva política autonómica a partir de 1968, en momentos en que el comercio mundial estaba en un período de auge, lo que facilitó su aplicación. El cambio más radical fue el romper con la tradición de una tasa de cambio generalmente sobrevaluada, como correspondía a los intereses de una clase industrial importadora de insumos y protegida por restricciones administrativas, a una tasa de cambio generalmente subvaluada, como la que exigía la promoción de exportaciones. El apoyo político para este cambio radical se encontró en los nuevos sectores y regiones que el desarrollo de la agricultura moderna había introducido en las coaliciones dominantes. La resistencia de los grupos industriales fue también menor debido a que algunos de los más importantes de ellos habían comenzado a utilizar para la exportación, en la década de los sesenta, sus excedentes de capacidad instalada merced al denominado Plan Vallejo, que les permitía importar, libre de derecho de aduana, insumos destinados a su eventual reexportación en forma de productos terminados.

Es importante aclarar que la coalición del café y la industria que dominó al país hasta finales de los sesenta, podía convivir con una tasa de cambio sobrevaluada mientras que el precio internacional del café estuviera alto. Cuando este se deprimía, los intereses industriales debían permitir una devaluación que mantuviera el precio interno del café a niveles razonables, so pena de poner en peligro la estabilidad de la coalición.

C. Los factores de la economía política peruana

Las ideas fundamentales que se exponen en esta sección sobre la estructura social y del poder en el Perú han sido tomadas en su mayor parte de los trabajos de la CEPAL. Y muy especialmente del documento denominado "Perú: Pobreza y Desigualdad Distributiva. Patrón Étnico-Cultural y Bloqueo de la Reproducción del Orden y la Política Social."⁴⁴

44. Documento CEPAL LC/R.963/Add. 2, 31 de diciembre de 1990. Mimeo. Santiago, Chile.

La tesis fundamental del documento de la CEPAL, que fue preparado con la colaboración del señor Carlos Franco, Consultor de la División de Desarrollo Social, es la de que "organizado sobre principios de centralización institucional y exclusión sociopolítica, el Estado en el Perú, luego del inicio de la crisis de su forma oligárquica-señorial, sólo intentó representar, en el sentido de incluir y expresar desigualmente, los intereses de la población urbano-moderna del país.⁴⁵

"En relación con ello, conviene advertir en primer lugar, que por origen social, orientación cultural y posición socioeconómico, la vasta mayoría de la clase política peruana no se enraíza en las tradiciones, actividades y cultura del mundo andino y rural, ni en el vasto universo de actividades, prácticas y culturas que concluyeron definiendo el nuevo, multitudinario y contradictorio rostro de las ciudades, luego de los masivos y acelerados procesos de migración interna y urbanización producidos en los últimos cuarenta años en el país. La vasta mayoría de la clase política peruana ancla sus raíces socioculturales en los grupos profesionales de la tradicional clase media urbana progresivamente replegada sobre sí misma y desplazada espacial, social y culturalmente por las nuevas multitudes urbanas.⁴⁶ Siendo un régimen civil de origen electoral, el peruano es básicamente un Estado representativo de la coalición de las clases altas y las tradicionales clases medias urbanas y excluyente de la vasta mayoría rural y urbana de la población.

"Por su parte, la información brindada en la primera sección del presente documento muestra igualmente el corte étnico-social que caracteriza a la distribución de los ingresos en el Perú. Las características estructurales del Estado peruano señaladas anteriormente, como su centralización socio-espacial y su carencia de mecanismos de participación directa para la mayoría de la población excluida, revelan igualmente un definido sesgo étnico. No es por ello arbitraria, la recurrente expresión según la cual la población étnico-culturalmente mayoritaria en el país no tiene Estado.⁴⁷

45. CEPAL (1990), página 66

46. CEPAL (1990), página 68

47. CEPAL (1990), página 89

Es por ello que crecientes testimonios señalan el desarrollo en diversas áreas del país de un conjunto radicalmente nuevo de prácticas productivas y tecnológicas, formas de administración de servicios, modalidades de organización social, estilos de relación con el Estado y los partidos, etc, que han venido naciendo en los asentamientos de población de origen indio que ha emigrado hacia las ciudades, para constituir esa enorme masa "chola" que ha pasado a convertirse en la nuevas mayorías urbanas. "Resulta verificable el desarrollo irregular y frecuentemente ambiguo de una cultura popular imantada por los valores de la autonomía gestio-naria, la producción y la autogestión de servicios esenciales expresivos todos ellos de otra modernidad.⁴⁸

"Como se sabe, la combinación de un acelerado proceso de urbanización con un reducido, dependiente y descentrado proceso industrializador obligó desde los cincuenta a los millones de migrantes avencindados en las ciudades a autogenerar sus ingresos y empleo a través del comercio ambulatório y la micro y pequeña producción industrial. La incapacidad del Estado para extender sus servicios sociales, a su vez, condujo a dichos migrantes a auto-construir sus propias viviendas, levantar miles de locales escolares, presionar al Estado y participar con su trabajo en la extensión de servicios de agua y desagüe, electricidad, postas medicas, polí-clínicos y pequeños hospitales, pistas, veredas y transportes, mercados y, en fin, los equipamientos y servicios urbanos básicos. De este modo, extendieron los antiguos cascos de las ciudades y crearon otras en sus extramuros, en los desiertos contiguos, en las faldas de los cerros, en el litoral de la costa o en las riberas de los ríos. Luego obtuvieron el reconocimiento de sus instituciones vecinales, reforzaron sus lazos con las comunidades campesinas y pueblos del interior y crearon los nuevos distritos y municipios populares. Lo que en todo caso importa retener de este proceso es que, por su intermedio, se autogeneraron miles de organizaciones productivas y comerciales, vecinales, regionales, educativas, de vivienda, culturales, etc., las que progresivamente se fueron articulando, interactuando y vinculándose de un modo simultáneamente cuestio-

48. CEPAL (1990), página 96.

nador y adaptativo con la institucionalidad del Estado, el régimen y el orden económico moderno.

Cuando el proceso industrializador, a mediados de los setenta, entró en su crisis definitiva y su institucionalidad estatal, política y productiva no estuvo más en condiciones de gotear recursos y servicios a esa nueva e inmensa población urbana, esta respondió asociando a su anterior estrategia productiva y vecinal otra centrada ahora en el logro de los consumos de supervivencia y que convencionalmente se califica como estrategia de supervivencia. Desde el segundo lustro de los setenta, el país observó la constitución progresiva de miles de organizaciones conocidas frecuentemente por la necesidad o servicios que tratan de satisfacer o gestionar. Nos referimos a las organizaciones de las cocinas populares, derechos de la mujer, cooperativas provivienda y comités populares por el reconocimiento de los títulos de sus lotes, la lucha por el agua, la luz, la construcción de locales escolares, la alimentación de los niños, etc.

Impulsados por la necesidad y surgidos mayoritariamente por decisión autónoma, esas organizaciones generaron sus recursos y mecánica de gestión o usaron en su favor los recursos o los prestigio de los centenares de Organizaciones no Gubernamentales dirigidas por científicos sociales o intelectuales inabsorbibles por el Estado, las universidades o las empresas privadas, surgidas en el país en la misma época y que a su vez, realizaban una operación aparentemente similar, aunque en otro plano con los recursos de la cooperación internacional y los organismos de Naciones Unidas.

De esta forma se fue generando una red de relaciones entre promotores y dirigentes populares, promotores y funcionarios de ONGs y, en oportunidades, de las organizaciones internacionales radicadas en el país que se constituyó en la nueva base social de los programas de desarrollo sustituyendo funcionalmente al Estado en crisis, en la promoción de los mismos.⁴⁹ En todo caso, lo que resulta evidente es que, más allá de las importantes contribuciones realizadas por las ONGs al movimiento popular, su acción

49. CEPAL (1990), página 118.

institucional no ha estado en condiciones de contrarrestar significativamente los perversos efectos de las políticas de ajuste, concluyendo por convertirse simplemente en un mecanismo de supervivencia social.

"Cuando se vincula la ambigüedad de los significados de los diversos movimientos de la población excluida, con el colapso de los actores, reglas e instituciones del orden estatal, político y económico, parece encontrarse una clave explicativa de la ingobernabilidad de la sociedad peruana en la última década. En efecto, esta puede ser explicada, al menos en relación con los últimos 15 años, por una suerte de empate de impotencias: ni los actores y patrones que orientan el funcionamiento de la institucionalidad oficial, ni los que surgen de los movimientos de los excluidos, disponen del poder para gobernar la sociedad, es decir, para otorgarle una direccionalidad reconocible. Por ello los patrones de la anomia exclusiva y la violencia armada encuentran los espacios para desarrollarse."⁵⁰

En conclusión, el documento de la CEPAL propone una explicación para los fenómenos de desigualdad y pobreza en el Perú, basada en lo que se denomina la hipótesis del patrón étnico-cultural. "Esta hipótesis se enraíza en una conocida tesis de las ciencias sociales en el Perú, empleada para explicar no sólo la naturaleza y operación del poder en el antiguo régimen colonial, sino, más cercanamente del régimen oligárquico que desaparece a finales de los años sesenta con la llegada al poder de Velasco. Si bien la tesis de la unificación de componentes étnico-culturales y socioeconómicos en un sólo patrón de dominio social ha seguido siendo empleada en las últimas décadas, parece evidente que ella comenzó a perder su carácter central en la explicación del proceso de dominación interna una vez que el Estado y el régimen oligárquico-rural se dio paso a la formación del Estado y régimen urbano-industrial.

Traducida ahora como racismo o prejuicio étnico, la hipótesis tiende frecuentemente emplearse para los análisis de los patrones que gobiernan las relaciones de las antiguas capas ciudadanas ante los migrantes, las estrategias de los nuevos pobladores de las ciudades, etc. El cambio de la hipótesis, de categoría central a catego-

50. CEPAL (1990), página 97.

ría analítica y explicativa, obedece a diversos factores. La desaparición del Estado y régimen oligárquico y de sus protagonistas dominantes, los señores de la tierra, contribuyó a ello del mismo modo que la progresiva y ya mayoritaria transformación cultural de la población indígena en chola. Sin embargo, abrumadoras evidencias mostradas en la literatura especializada señalan con claridad la continuidad en el tiempo de las orientaciones culturales cuando se han extinguido sus denominadas bases materiales. Y en este sentido resulta por lo menos discutible que un patrón anclado en varios siglos de la historia del país desaparezca al cabo de los quince o veinte años que nos separan de la desaparición del Estado y régimen oligárquico.

La transformación del sentido de la hipótesis es tanto más sorprendente cuando diferentes estudios señalan el carácter post-oligárquico de la cultura de las élites urbanas dominantes en el Perú. Esos estudios identifican un intenso componente étnico-cultural en la orientación de dichas élites, expresadas en actitudes de desprecio, indiferencia o desconocimiento en relación con las poblaciones con orientaciones culturales andinas en el interior serrano y rural del país o creadores, con la migración, de una nueva cultura popular urbana.⁵¹

La hipótesis étnico-cultural que apoya el documento de la CEPAL, no es compartida por todo el mundo como una explicación del decepcionante desempeño del Perú en materias de crecimiento, equidad y pobreza durante las últimas décadas, especialmente en comparación a Colombia. Rosemary Thorp, por ejemplo, tras hacer un análisis similar al de este libro sobre el desarrollo comparado de Colombia y Perú en este siglo llega a un conclusión muy distinta. Para ella, "la principal diferencia entre las dos economías es la mayor coherencia y credibilidad del manejo macroeconómico colombiano, coherencia y credibilidad que no está basada en una adhesión más pura al mercado sino en políticas pragmáticas intervencionistas basadas en una relación mucho más estrecha entre el sector público y el privado"⁵² de la que ha existido en el Perú.

51. CEPAL (1990), página 81.

52. Thorp, Rosemary. *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. OECD Development Centre, 1991. Página 196 y siguientes.

Rosemary Thorp atribuye esa relación especial entre los sectores públicos y privados colombianos a las características de la economía cafetera, donde la poderosa Federación Nacional de Cafeteros logró desde un comienzo un esquema de concertación para el manejo de los ciclos del precio internacional del producto. Este modelo de concertación fue posteriormente ampliado para incluir otros intereses sectoriales y regionales.

Las hipótesis como la de Rosemary Thorp, "según las cuales son los errores cometidos en la definición de las políticas públicas o su inestabilidad en el tiempo las que explican la superior magnitud comparativa alcanzada por la pobreza y la desigualdad en el Perú, descartan o devalúan así el papel del patrón étnico-cultural en la élite dirigente. Estas hipótesis atribuyen entonces al desconocimiento o a la inconsistencia las causas de esos resultados.

El problema que encuentran estas hipótesis, según nosotros insalvable, es que no pueden explicar el carácter sistemático del "error" o la "inestabilidad" a través de un período tan dilatado como es el período 50-90 y que, por testimonios históricos puede incluso ser definido como secular".⁵³

D. Conclusiones del análisis comparativo

En conclusión, nuestra investigación comparativa del Perú y Colombia entre 1950 y 1985, indica que los mejores resultados obtenidos por Colombia en materia de pobreza, equidad y crecimiento durante el período pueden atribuirse a una estructura del poder económico, social y político mucho más balanceada que en el caso del Perú. La creación de políticas en Colombia requiere de un proceso de intermediación complejo, en el cual fuerzas regionales y sectoriales confluyen para limitar el poder del centro para la toma de decisiones, con lo cual tiende a crearse una mayor estabilidad en el manejo de la economía.

En el caso peruano, la desconexión entre el centro representado por las clases medias y altas de Lima, fundamentalmente, y el resto del país, ha sido una fuente de inestabilidad en la administración del Estado y de la propia economía, con consecuencias que atrás se vieron en toda su gravedad. La mayor o menor estabilidad

53. CEPAL (1990), página 84.

en el manejo macroeconómico no es para nosotros, como para Rosemary Thorp, una causa en sí sino un resultado de estructuras de poder diferentes entre los dos países.

Con excepción de algunas minorías de negros e indios puros, Colombia tiene una mayor unidad étnico-cultural que el Perú, y por tanto carece de esos fenómenos racistas que tanto enfatiza el documento de la CEPAL, y que en la práctica han aislado a la mayor parte de la población peruana de la conducción del Estado y de los servicios que éste debe prestar. El indio y el cholo, símbolos de una sociedad escindida, no tienen esa importancia en un país con una amalgama étnico-cultural mucho más homogénea como es Colombia. De aquí se derivan, a nuestro entender, los factores que explican el mejor desempeño relativo de Colombia en el período 1950-1985.

Puesto de otra manera, esos factores son de carácter político. Desde el siglo pasado Colombia ha tenido partidos de carácter nacional, con raíces profundas en cada vereda y región del país, mientras que el Perú sólo ha tenido un partido político realmente organizado, que ha sido el APRA. Aún este, sin embargo, ha sido un partido con base en la población de la Costa, y la organización política de la Sierra se hizo a través de caudillos locales, cuyo poder se derivaba del control de la tierra.

Al romper Velasco la estructura caudillista de la Sierra, sin crear una organización política capaz de reemplazarla, se generó ese vacío de poder que se resolvió en el Perú por dos caminos distintos: la migración masiva de la población mejor educada (los así llamados cholos) y la aparición de Sendero Luminoso como una nueva estructura de poder serrano.

La conclusión final de este ensayo de desarrollo comparado de Colombia y Perú entre 1950 y 1985, entonces, se resume afirmando que a mi entender la principal diferencia entre los dos países ha residido en la mayor estabilidad del crecimiento colombiano, que le permitió un mejor resultado en materia de disminución de los niveles de pobreza de su población. Esa mayor estabilidad colombiana se deriva de una base social más homogénea en lo racial y cultural que la peruana, que a su vez permitió un desarrollo de las organizaciones políticas más amplio y representativo que el peruano.

La mayor estabilidad de la economía colombiana ha sido el producto de una representatividad política más amplia de las distintas regiones y sectores en las instituciones del Estado colombiano, por razones que fueron ampliamente analizadas atrás. La concentración del poder político peruano en una base regional y social muy reducida, facilitó cambios drásticos en sus políticas de desarrollo, motivados mucho más por conflictos culturales y étnicos que por ajustes racionales a nuevas situaciones del país. Esa falta de racionalidad económica se tradujo en la inestabilidad que eventualmente llevaría al creciente empobrecimiento del Perú.

Al terminar 1985, ni Colombia ni Perú estaban obteniendo niveles de crecimiento o de disminución en la desigualdad y en la pobreza conmensurables con su dotación de recursos naturales, debido a errores en sus políticas económicas, aunque claramente menos graves en el caso colombiano. Perú se ha mostrado incapaz de corregir los excesos de las reformas de Velasco, que dejaron un sector estatal demasiado grande e ineficiente, unos derechos a la propiedad inciertos, y un sistema regulatorio de la actividad privada absurdamente complejo que ha promovido la ilegalidad de buena parte de la economía, con todos los efectos que esto trae para la asignación de los recursos y los ingresos fiscales.

La base peruana de recursos naturales, potencialmente muy rica, ha sido mal administrada, y la industrialización ha sido obstaculizada por la inestabilidad macroeconómica y la excesiva protección. La falta de normas claras en materia de derechos de la propiedad, y la misma inestabilidad macroeconómica, han dejado el esfuerzo de inversión en manos del Estado, que ha tendido a hacerlo en forma de macro proyectos, cuya alta intensidad de capital no se ajusta a la proporción de factores de la producción de la economía peruana.

Colombia, por razones que se derivan de una estructura de poder de amplia participación regional, pudo evitar la mayor parte de los errores del Perú: concentración excesiva de la economía en manos del Estado, y variaciones extremas en los derechos de propiedad y en administración macroeconómica. Sin embargo, Colombia no fue capaz de manejar la enfermedad holandesa que a partir de 1975 crearon el tráfico de drogas y las bonanzas cafeteras. La incapacidad demostrada para manejar la yuxtaposición de bo-

nanzas destruyó los esfuerzos que venían haciéndose para diversificar las exportaciones, lo que a su vez hubiera permitido una apertura gradual de la economía, y evitado los traumas de aperturas más radicales en la década de los noventa.

La Colombia de 1985, igual que el Perú, tiene vastas riquezas naturales conocidas de carácter agrícola, minero y marítimo. Ni el dualismo ni la enfermedad holandesa son resultados inevitables de poseer una base amplia de recursos naturales. Más bien, son el producto de políticas inadecuadas, que a su vez se derivan de conflictos de carácter social y político. Mientras estos no sean resueltos, difícilmente podrán Colombia y Perú obtener los niveles de crecimiento, equidad y bienestar que en teoría les permite su dotación de recursos naturales.

La relevancia de las nueve hipótesis del Banco Mundial

Una de las metas más importantes del proyecto de investigación del Banco Mundial sobre la Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento, fue el verificar la validez de algunas hipótesis que se han venido haciendo en los últimos años por los teóricos del desarrollo. A continuación, se hará una breve referencia a las principales conclusiones que sobre cada hipótesis han podido inferirse con base en los resultados del estudio comparativo del Perú y Colombia.

A. La primera hipótesis postula que "el crecimiento económico depende de manera más importante de los factores que elevan la productividad de los recursos, que de la simple acumulación de las cantidades de capital y trabajo utilizados". En lo que se refiere al Perú, comparto la opinión expresada por Webb de que en este caso las fallas institucionales y organizacionales, la ineficiencia y el desperdicio fueron considerablemente más importantes que la falta de recursos.⁵⁴

Con relación a Colombia, la hipótesis no es validada con tanta fuerza como en el caso peruano. El haber logrado mantener tasas de crecimiento promedio para países de su tamaño en el período bajo estudio, con relaciones de ahorro a PIB y de inversión a PIB también promedio, hacen pensar que la productividad de los factores de producción ha sido más elevada que el Perú, al menos

54. Webb (1988), página 181.

para la segunda mitad del período 1950-1985. En este sentido, tendría alguna validez la queja tradicional de los estadistas colombianos sobre una escasez crónica de divisas y de ahorro, como limitantes del desarrollo del país.

B. La segunda hipótesis establece que "no hay necesariamente incompatibilidad entre las metas de crecimiento y las de equidad." Tanto en Colombia como en el Perú, pudo observarse que períodos de alto crecimiento fueron acompañados por distribuciones del ingreso que a veces se mejoraban y a veces empeoraban. En este sentido, pienso que la hipótesis ha sido validada por los resultados de este estudio comparativo.

C. La tercera hipótesis afirma que "la adaptación del modelo de competencia perfecta como un marco de referencia para la teoría de la asignación de recursos, es inadecuada a objeto de entender el desarrollo económico". La existencia de dualismos generalizados en la economías en desarrollo, y muy especialmente en las bien dotadas de recursos naturales, tal como se ha descrito abundantemente para el caso de Perú y Colombia, comprueban ampliamente, en mi opinión, la validez de esta hipótesis.

D. La cuarta hipótesis supone que "las ventajas comparativas derivadas de la abundancia de recursos naturales pueden ser obtenidas más fácilmente que aquellas derivadas de la abundancia de trabajo." Al revisar la historia reciente de Perú y Colombia, no puedo menos que estar en desacuerdo con esta hipótesis. Las tremendas dificultades que se derivan de los dualismos generalizados, de la enfermedad holandesa, y de los ciclos de los precios internacionales de los productos básicos, me parecen más complejas que la organización de una economía intensiva en trabajo.

E. La quinta hipótesis supone que "a través de la expansión de una estructura de crecimiento basada en el trabajo, un país que posea este recurso en abundancia puede aspirar a combinar de manera automática el crecimiento con una mejor distribución del ingreso, lo que no sería del caso en un país rico en recursos naturales". La experiencia de Perú y Colombia hace dudar de la validez

de esta hipótesis. Parecería más bien que la distribución del ingreso responde a factores de tipo institucional, más que a la pura dotación de recursos naturales.

Por ejemplo, no es lo mismo una riqueza mineral en manos del Estado que de una familia. La distribución del ingreso que resulta de una exportación producida por una economía campesina, como es el caso del café colombiano, es totalmente distinta de lo que ocurría en el Perú cuando el algodón y el azúcar salían de grandes latifundios familiares.

F. La sexta hipótesis propone que "dado el subdesarrollo de la maquinaria fiscal y administrativa de los gobiernos de los países en desarrollo, el campo para realizar una redistribución del ingreso a través de impuestos y subsidios, es sumamente limitado". La experiencia de Perú y Colombia en esta materia concuerda plenamente con los postulados de la hipótesis.

G. La séptima hipótesis plantea que "las metas de política económica y social están efectivamente restringida por la capacidad administrativa de la organización estatal". Una manera menos tautológica de exponer esta hipótesis consistiría en decir que las reformas de la administración pública son mucho más lentas de lo que pretenden los gobiernos, y que la incompetencia e inercia burocrática son un factor de peso en la ejecución de las políticas de desarrollo. Esto se ha comprobado hasta la saciedad en el caso de los dos países aquí comparados.

H. La octava hipótesis postula que "los gobernantes políticos tienen su propia función de preferencias, basada en metas egoístas de permanencia en el poder y de fortalecimiento de su posición política". Pienso que los fracasos en la búsqueda de mayores crecimiento y equidad son en su mayor parte el resultado de ineptitud o corrupción administrativa y de la falta de información, tal como lo expresaba la hipótesis anterior, más que de gobernantes maquiavélicos. Las reformas de Velasco en el Perú son un ejemplo claro de los resultados no esperados en algunas buenas intenciones. En este sentido entonces, creo que esta hipótesis no tendría sino una validez parcial.

I. La novena y última hipótesis propone que "deberíamos prestar atención especial a los puntos de inflexión en las tendencias económicas y en las orientaciones de política, como un método promisorio para entender los procesos de crecimiento y distribución del ingreso en los países en desarrollo." Me parece tan válida esta sugerencia metodológica, que los estudios de Perú, y muy especialmente de Colombia se han hecho siguiéndola de cerca, con resultados que se pueden apreciar en este ensayo comparativo.

BIBLIOGRAFIA

- BEJARANO, Jesús A. (1985) *Economía y Poder*. CEREC. Bogotá.
- CABALLERO, Carlos (1987) *50 Años de Economía: De La Crisis del Treinta a la del Ochenta*. Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá
- CARRIZOSA, Mauricio y Urdinola, Antonio J. (1990) *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*. Colombia, Mimeo. En proceso de publicación por el Banco Mundial
- Cely Martínez, J. N. (1989) "Social effects on labor migration. The Colombian experience" *International Migration*. Volume XXVII, N° 2.
- CEPAL (1990) "Perú: Pobreza y desigualdad distributiva patrón étnico-cultural y bloqueo de la reproducción del orden y la política social". Documento LC/R.963/Add.2. Santiago.
- DIAZ, Eduardo (1986) *El Clientelismo en Colombia*. El Ancora Editores, Bogotá.
- FINDLAY, Ronald (1986) "Trade. Development and the State". Economic Growth Centre, Yale University, (Mimeo).
- FONNEGRA, Gabriel (1984) *La Prensa en Colombia*. El Ancora Editores, Bogotá.
- FRANCO, Carlos (1988) "El Perú de los Noventa: Un Camino Posible". Documento CEPAL LC/R. 728, Santiago.
- JARAMILLO, Hernán (1980) *De la Unidad Nacional a la Hegemonía Conservadora*. Editorial Pluma, Bogotá.
- LAL, Deepak (1987) "Después de la crisis de la deuda: Métodos de desarrollo para el largo plazo en América Latina." Trabajo preparado para la Conferencia de la Pontificia Universidad Católica de Chile, (Mimeo).
- LEAL, Francisco y Kline, Harvey (1974) "Características básicas y experiencia de cambio de los congresistas." *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, Nos. 16 y 17, Bogotá.

- LOSADA, Rodrigo y Vélez, Eduardo (1982) *Identificación y Participación Política en Colombia*. FEDESARROLLO, Bogotá.
- REVEIZ, Edgar (1984) "Algunas hipótesis sobre las formas de regulación de la economía y la estabilidad política colombiana entre 1950 y 1982." *Desarrollo y Sociedad* N° 14, Bogotá.
- SAFFORD, Frank (1977) *Aspectos del Siglo XIX en Colombia*. Ediciones Tercer Mundo, Medellín.
- SCHYDLOWSKY, Daniel, WICHT, J. (1979) *Anatomía de un Fracaso Económico. Perú 1968-1978*. Universidad del Pacífico, Lima.
- THORP, Rosemary (1991) *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. OECD Development Centre.
- URRUTIA, Miguel (1983) *Gremios, Política Económica y Democracia*. Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.
- WEBB, Richard (1990). *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth-Perú*. (Mimeo). En proceso de publicación por el Banco Mundial.

Impreso en los talleres de
INDUSTRIAL *gráfica* S.A., Chavín 45, Lima 5, Perú.
Julio 1993