



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

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

Antonio J. Urdinola *

Documento de Trabajo N° 11 **
Diciembre de 1992

* El autor es Asesor Especial del Secretario Ejecutivo en la Oficina de la CEPAL en Bogotá. Parte del material proviene de un documento originalmente preparado para el Banco Mundial, y se publica con su autorización. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor, y no comprometen ni a la CEPAL, ni al Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo, ni los países que representa.

** Los trabajos incluidos en esta serie tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar a fin de estimular su análisis y sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la Oficina de la CEPAL en Bogotá.



386400019

Documento de Trabajo - CEPAL,
N° 11 diciembre 1992 C. 2

- 4 MAY 1993

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
Capítulo I POBREZA, EQUIDAD Y CRECIMIENTO. RESULTADOS COMPARATIVOS PARA COLOMBIA Y PERU	3
A. Crecimiento	3
B. Equidad	4
C. Pobreza	5
Capítulo II UN MODELO DE INTERPRETACION	7
Capítulo III CONDICIONES INICIALES	11
A. Capital humano y recursos naturales	11
B. Estructura Económica	13
C. La Economía Política	14
Capítulo IV PRINCIPALES PERIODOS DE ANALISIS COMPARATIVO	17
A. De 1950 a 1957	17
B. De 1958 a 1967	19
C. De 1968 a 1974	21
D. De 1975 a 1980	26
E. De 1980 a 1985	31
Capítulo V LA ECONOMIA POLITICA DE COLOMBIA Y PERU	37
A. Los factores de la economía política colombiana	37
1. El Estado Oligárquico	37
2. El Estado Mixto	40
B. Algunos puntos de inflexión claves en la política económica colombiana	42
C. Los factores de la economía política peruana	46
D. Conclusiones del análisis comparativo	49
Capítulo VI LA RELEVANCIA DE LAS NUEVE HIPOTESIS DEL BANCO MUNDIAL	53
BIBLIOGRAFIA	55

INTRODUCCION

En 1986 el Banco Mundial inició un proyecto sobre la Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Desarrollo. Su propósito era 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 incluida dentro del alcance del proyecto. El papel de los grupos de interés, y su capacidad para influir en el Estado, debían resaltarse al momento de explicar los programas escogidos.

Se seleccionaron 22 países para el proyecto; cada uno debía estudiarse de acuerdo con un mismo conjunto de hipótesis, nueve de ellas, para poder hacer una comparación e inferir algunas conclusiones generales. Las hipótesis tenían relación con la importancia relativa de la acumulación de factores de producción frente al aumento de la productividad; las relaciones entre el crecimiento y la equidad; la relevancia de los modelos de competencia perfecta; el efecto de las ventajas comparativas; las posibilidades de redistribución del ingreso por mecanismos fiscales y administrativos, y la función de los políticos y los grupos de interés.

Los países se agruparon por pares, que en lo posible tuvieran una dotación de recursos similar, y se buscó explicar las razones por las que, a lo largo del período escogido, 1950 a 1985, se lograron muy distintos resultados en materia de pobreza, equidad y desarrollo.

Entre los países que se incluyeron en el proyecto estaban Colombia y Perú. El estudio de Colombia fue hecho por Mauricio Carrizosa y Antonio J. Urdinola, mientras que el de Perú le correspondió a Richard Webb. El propósito de este ensayo es comparar los casos nacionales de Colombia y Perú, tal como 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 treinta y cinco años de desarrollo, obviamente necesita la orientación de algún modelo teórico. Después de presentar en el Capítulo I 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 II 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 se presentan en ese capítulo.

El Capítulo III resume las condiciones iniciales de ambos países en 1950, en términos de dotación de recursos, indicadores sociales y económicos y estructuras institucionales. En el Capítulo IV, se ha dividido el análisis comparativo en unos pocos períodos que mostraron cambios importantes en los dos países, con el fin de resaltar más claramente cuándo y por qué los resultados empiezan a ser diferentes,

después de la aparente similitud de las condiciones iniciales. El Capítulo V presenta conclusiones sobre las principales razones para las diferencias de los resultados entre los dos países, y, finalmente, el Capítulo VI intenta medir la validez de las nueve hipótesis que guiaron este proyecto del Banco Mundial.

Quiero agradecer a Richard Webb 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, 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.

Capítulo I

POBREZA, EQUIDAD Y CRECIMIENTO. RESULTADOS COMPARATIVOS
PARA COLOMBIA Y PERUA. 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 cifras respectivas fueron US\$700 para Colombia y US\$620 para Perú (también dólares de 1986), una diferencia de sólo 13%. Se observa en el cuadro 1 que las diferencias en las tasas de crecimiento del PIB no pueden explicar por sí mismas las que se observan en las del PIB 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 debido a 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 PIB de 5%, mientras que Perú, después de crecer a una tasa de 6% anual hasta 1967, comenzó a declinar y terminó en tasas negativas en 1981-1985.

Se debe señalar 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 las de 1961 en Perú, ambas referidas a perceptores de ingresos.

Cuadro 3

COMPARACION DE DISTRIBUCIONES DEL 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 desigualdad de la distribución del ingreso de Colombia fue algo menor en 1964, que la de Perú en 1961. Por ejemplo, el 20% más pobre obtuvo 3.30% del total del ingreso en Colombia frente a 2.50% en Perú. 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 de 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

Iguals resultados se observan en materia de distribución regional del ingreso. El PIB per cápita de Bogotá, el más alto del país en 1950, era 10 veces mayor que el del Chocó, el más bajo en ese año. En 1985, esa relación había disminuido a 3.5 veces. En Perú, los diferenciales de 10 a 1 entre Lima y la sierra no se acortaron (véase el cuadro 5).

C. Pobreza

El estudio de Colombia afirma que "la pobreza aumentó 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

¹ Webb (1990), p. 4.

² Carrizosa y Urdinola (1990), p. 353.

³ Webb (1990), p. 18.

disponible puede ofrecer".⁴ Toda la evidencia revisada indica que hubo un alivio significativo de la pobreza después de 1973, lo que determinó un mejoramiento neto a lo largo del período 1950-1985.

En el caso de Perú, la conclusión final es 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 tanto en Colombia como en Perú una gran proporción de la población vivía en condiciones de pobreza en 1950 (al menos el 50%, dependiendo de las suposiciones) se pudo observar cierto alivio en ambos países, aunque en períodos diferentes. En el caso de Perú sucedió en la fase inicial, mientras que en el de Colombia sólo ocurrió después de mediados de los años setenta.

⁴ Carrizosa y Urdinola (1990), p. 389.

⁵ Webb (1990), p. 33.

Capítulo II

UN MODELO DE INTERPRETACION

Durante las conversaciones sostenidas en el contexto del proyecto del Banco Mundial sobre la Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento, se revisaron muchas experiencias nacionales y se llegó a un punto básico: hace una gran diferencia para las políticas de desarrollo si el país cuenta o no cuenta 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 distribución del ingreso a la larga también mejorará. La economía basada en recursos naturales escasos, requiere, entonces, de alguna fuente externa (ayuda, crédito o capital extranjeros) para la financiación de las inversiones iniciales en infraestructura, y de una relación de los 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 de alta rentabilidad en 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 de las economías intensivas en trabajo, en los casos de la República de Corea y la provincia china de Taiwán.

Los problemas son muy diferentes para países potencialmente dotados de una gran base de recursos naturales relativa a su población, sea en tierras fértiles, depósitos minerales, recursos marinos, ubicación geográfica, u otros. Nuevamente, la situación inicial es una en la que la mayoría de la población vive en el sector rural, en condiciones tradicionales de baja productividad. De nuevo, se necesita financiación externa para desarrollar la infraestructura a fin de explotar los recursos naturales para exportación. Pero aparecerá una economía dual, con un sector moderno alrededor de los recursos naturales, cuya alta rentabilidad permitirá más adelante pagar niveles más altos de salarios que en la economía tradicional. En general, lo anterior ocurre a través de la presión de sindicatos de trabajadores, que también terminan

⁶ Lal, Deepak (1987).

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 de 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 creará con el tiempo 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 los desembolsos destinados a la infraestructura social. Si el sector moderno no puede o no quiere pagar impuestos suficientes, los gobiernos terminarán por recurrir al endeudamiento y al impuesto de inflación para financiar las demandas sociales.

El problema se agrava 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 condiciones informales 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, limitan generalmente la capacidad de invertir en la infraestructura necesaria. Otra posibilidad es la inversión extranjera, siempre que no se presente agitación política ni inestabilidad. O se puede buscar un desmantelamiento de las altas remuneraciones y de los rígidos códigos laborales del sector moderno. A esto, sin embargo, se oponen violentamente los sindicatos de trabajadores, que prefieren otras alternativas, aunque un sector informal grande finalmente elimina el dualismo en el mercado laboral, a través de mecanismos como la subcontratación.

No obstante, es más usual buscar la salida en términos de una tasa de industrialización más rápida. Sin embargo, ésta 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 de 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, por ejemplo, Brasil. De acuerdo con quien se apropie de las utilidades de la exportación de los recursos naturales, el esfuerzo de industrialización lo hará el sector privado o el Estado. En este último caso, surgirán consecuencias fiscales posteriores.

Las dificultades para desarrollar una industria competitiva se ven 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 son favorables, o a estar subvaluadas en caso contrario. La oferta monetaria y las tasas de inflación se verán también afectadas 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 hacer muy difícil una industrialización orientada hacia la exportación. Al no poder 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, debido a la desconfianza que despierta la volatilidad de las tasas reales de cambio. Las restricciones, a su vez, permitirán la existencia de actividades altamente ineficientes, muchas de las cuales operarán bajo condiciones oligopólicas dado lo pequeño de los mercados internos. Poderosos grupos de presión se desarrollarán para mantener los mecanismos de protección que genera esta estructura productiva.

El efecto neto de basar un sector significativo de la economía en un recurso natural para la exportación, es que las políticas económicas tenderán a entrabarse por el dualismo resultante y por los ciclos comerciales de los productos básicos. Si es posible 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. Lamentablemente la pericia política y técnica que se necesita para manejar los problemas descritos no es común 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 que 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 servirá para centrar nuestra atención en algunos puntos claves. ¿Qué clase de dotación de recursos naturales creían tener Perú y Colombia 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?

Capítulo III

CONDICIONES INICIALES

Para analizar las opciones de política de desarrollo abiertas a Colombia y Perú en 1950, es importante tratar de describir, de la manera más breve posible, las estructuras económicas y sociales del momento.

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 de 3% anual; Perú, 7.6 millones y un crecimiento demográfico de 2.1% anual. 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, Colombia tenía una población más educada. En 1950, 57% de los colombianos mayores de 15 años sabían leer y escribir, contra 50% en Perú. Aunque no existen cifras comparativas para 1950 acerca de los niveles educacionales, las cifras para 1961 corroboran que éste era el caso.

Cuadro 4

NIVEL EDUCACIONAL ALCANZADO POR LA POBLACION 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.

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

Los colombianos también tenían mejor salud. En 1950 la expectativa de vida al nacer era de 50 años en Colombia 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 (1.285.000 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 era tal vez similar en Perú y en Colombia. Ambos países enfrentan una geografía ruda; están atravesados por los Andes, que se dividen en tres brazos en ambos países; grandes partes de sus territorios necesitan irrigación y/o drenaje, y las selvas cubren una proporción importante de su área total.

En 1950, no existían dudas acerca 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 de Marcona, y también de petróleo, que se producía desde comienzos de este siglo. Colombia, en aquel tiempo, veía declinar su producción de petróleo, oro, platino y esmeraldas. Los descubrimientos de carbón, gas, níquel y más petróleo sólo vendrían en el futuro.

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

En términos de infraestructura de transporte, ambos países estaban igualmente atrasados. Colombia, en 1950, tenía 20.000 km de carreteras y 3.000 km de vías férreas, frente 28.000 y 3.000, respectivamente, de Perú.

En resumen, podemos afirmar que en 1950 Perú poseía una clara ventaja sobre Colombia en términos de 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 90% de población mestiza o mulata, con muy pocos blancos, indios y negros puros, que se extendía a lo largo de un gran número de pueblos y ciudades, mientras que en 1950 una mayoría de la población de Perú vivía en la "sierra" andina (55%), era de raza indígena y hablaba, en su mayor parte, solamente quechua. Los mestizos (35%), al igual que los blancos (5%), estaban en la "costa", junto con algunos negros y chinos, y existía una gran concentración en Lima.

En otras palabras, la nación colombiana era 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 consecuencias en el futuro.

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% de Perú, cuya Amazonia (756.000 km²) es el doble de la colombiana.

B. Estructura Económica

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

Cuadro 5

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL PIB, 1950

(Porcentaje)

	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, en realidad muchas de las industrias peruanas eran 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, 81% de las exportaciones colombianas fueron de origen agrícola (sólo el café representaba 77% y los bananos 2%) y 16% el petróleo, mientras que en Perú la minería y el petróleo proporcionaban 33% de las exportaciones, y la agricultura 53%. En Perú ningún producto representaba individualmente más de 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 incrementaba la vulnerabilidad de la economía colombiana a los ciclos de su producto básico, el café, y disminuía la de Perú, facilitándole el manejo de su política macroeconómica.

Ambos países tenían una administración ortodoxa de sus economías, con déficit insignificantes en la balanza corriente de pagos. Colombia tenía un superávit fiscal equivalente a 1.1% del PIB, y Perú 1.4%. La tasa anual de inflación en Colombia estaba alrededor de 9%, y en Perú de 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 gran cantidad 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 y otros. La diferencia más importante era 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 era que en Perú los muy ricos eran más bien pocos (Las Cien Familias) blancos, muchos de ellos de reciente ancestro europeo, y estaban concentrados en Lima. 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 XX, hasta los años sesenta. Los colombianos ricos, por su parte, estaban ampliamente distribuidos en las diferentes regiones del país y 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, dada su difusión, no era fácil tipificar una oligarquía nacional colombiana como un círculo estrechamente localizado de unas pocas familias. Es solamente en el Departamento del Chocó —predominantemente negro y el más pobre del país— 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 representaban entre ambos más del 90% de los votos en las elecciones. En 1950, Perú tenía solamente un partido nacional real, La Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), de clases medias, con una organización básicamente urbana, nacida en 1920 en el área costera mestiza en rebelión contra la oligarquía de blancos y extranjeros.

Los sistemas legales de derechos de propiedad eran similares en los dos países, con una excepción clave. Colombia introdujo controles de cambio en los años treinta, y después nunca realmente los suprimió. Perú los introdujo por primera vez en 1946, y en 1950 habían sido desmantelados por Odría, en un regreso al "liberalismo nativo" tradicional, que Perú había podido mantener debido a su menor vulnerabilidad a los ciclos de los productos básicos.

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, con una amplia distribución de tierra. A su alrededor se creó un mercado interno significativo para manufacturas, que permitió una industrialización gradual basada en la sustitución de importaciones aun antes de que apareciera en los años treinta una verdadera protección estatal. Los salarios, sindicatos y códigos laborales del sector moderno no se desarrollaron 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 cultivaban en las plantaciones costeras de 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 en Perú no generó un mercado local sobre el cual iniciar un esfuerzo de industrialización. Se debe recordar

especialmente que los cultivadores de café en Colombia estaban ubicados en las altas montañas andinas, donde los costos de transporte constituían por sí mismos una protección natural para la manufactura. Este no era el caso de Lima, ciudad costera, que proporcionaba el mercado interno más grande de Perú. Las remuneraciones del sector moderno y sus códigos laborales se originaron en las empresas mineras y azucareras en Perú, al igual que los sindicatos.

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

Por otra parte, la dependencia muy alta de Colombia del café y de 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 variaban los precios externos del café. Todos estos mecanismos estaban básicamente en su lugar en 1950, al igual que los grupos de presión creados para mantener las rentas monopólicas que generaron los controles. Los más importantes fueron la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) 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 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 y la de libre comercio, "lobbies" de exportadores e importadores.

Los colombianos continuaron 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 de manera radical varias veces en los últimos veinte años.

El comienzo de nuestro estudio comparativo encuentra a Colombia en un momento de gran turbulencia política, conocido como "La Violencia". Esta fue 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 de las áreas rurales andinas, las que gradualmente habían llegado a estar sobrepobladas 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 tradicional 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 estuvieron por encima de 3% anual.⁸ Durante el mismo período, la población peruana creció en 2.1% anual; fue sólo en los años sesenta que el crecimiento de la población se aproximó a 3%, pero no pasó más allá de dicha tasa como sucedió en Colombia.

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

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

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 de manera suficiente en forma de empleos estables y bien remunerados. La expansión de los tugurios y de la informalidad se aceleró en Colombia 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 barrios ricos, instituciones gubernamentales y privadas, iglesias y sedes de los periódicos, desnudando así el grave conflicto social latente. Ello convenció al poder establecido de que si se quería permanecer en el poder, había que controlar la presión demográfica y la inflación.⁹

Durante el "Bogotazo" tuvo lugar una minirrevolución social que se apagó en 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 en el futuro un impacto profundo sobre los dogmas fundamentales del manejo macroeconómico, lo que explica buena parte de la gran estabilidad que mostró la economía colombiana en este período.

La tarea más importante de los próximos capítulos es explicar cómo Colombia pudo mantener durante los siguientes treinta y cinco años un crecimiento modesto, con estabilidad social relativa, bajo el control de su poder establecido tradicional (cuando en 1950 cualquiera hubiera esperado que Perú fuera el país más seguro y estable de los dos), y por qué Perú, con un rápido crecimiento inicial, terminó el período con una caída en los ingresos reales, luego de realizar una revolución social que acabó con el dominio económico de las Cien Familias.

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

Capítulo IV

PRINCIPALES PERIODOS DE ANALISIS 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 de las políticas de desarrollo de ambos países.

A. De 1950 a 1957

Perú

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

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

¹⁰ Webb (1990), p. 91.

¹¹ Webb (1990), p. 92.

Colombia

En esta fase de 1950-1967, Colombia también experimentó un rápido crecimiento del PIB, a un promedio de 4.8% anual, 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 se sustentó en los precios favorables del café; los términos del intercambio mejoraron hasta 1954, llegando a niveles que no se superarían en los próximos diez años.¹² Sin embargo, no mejoró la situación de pobreza, debido al alto crecimiento de la población; más bien parece que se produjo un deterioro a comienzos de los años cincuenta. La distribución del ingreso permaneció relativamente estable durante el período y sólo mejoraría más adelante.

Las tasas de inflación para el período fueron inferiores a 10% anual, tal como en Perú, excepto en 1957 cuando alcanzaron 16.6%. La oferta monetaria (M1) creció a una tasa promedio de 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 los dividendos.¹³ Este aumento de impuestos, sumado 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 protegida solamente por tarifas y era, en general, de tipo complementario a las exportaciones, mientras que la colombiana, que se beneficiaba de protección administrativa total, era de tipo sustitución de importaciones.

El gasto del Gobierno en Colombia durante el período tomó como patrón las recomendaciones del Banco Mundial de 1950 sobre la necesidad de integrar al 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 generada por el diferencial de salarios y "La Violencia".

Conclusión

En resumen, las condiciones externas favorables para el comercio permitieron un rápido crecimiento en ambos países en el período 1950-1957. El más alto crecimiento de la población y de la migración rural a las ciudades en Colombia, el mayor énfasis puesto por el Gobierno en la infraestructura

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

¹³ Aunque Rojas llegó al poder con el respaldo de buena parte de la oligarquía, pronto mostró deseos de disociarse de ella y seguir el sendero populista de Perú.

física y la industrialización por sustitución de importaciones, impidieron que mejoraran los índices de pobreza de los colombianos en el período. En Perú, por su parte, el crecimiento más rápido del PIB per cápita, la menor presión de la población y el gasto público más orientado a lo social, disminuyeron la pobreza entre la población, aunque sólo 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. Durante este período la inversión privada en Perú estuvo dirigida a incrementar el nivel y la extensión de la explotación de sus recursos naturales, principalmente minería y pesca.

En términos de nuestro modelo de interpretación presentado en el Capítulo II, concluimos que Perú escogió incrementar la tasa de explotación de sus recursos naturales para mantener un crecimiento más rápido, y elevar el gasto social —financiado a través del déficit fiscal— para reducir tensiones en las ciudades costeras que crecían con rapidez. Esto, 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 en condiciones de sustitución de importaciones: cuotas, crédito barato, tasas de cambio sobrevaluadas. El capital extranjero tuvo como destino a la minería en Perú y a las manufacturas en Colombia.

B. De 1958 a 1967

Perú

El crecimiento económico de Perú fue aún más rápido en este segundo período, situándose cerca de 6.5% anual. Un mayor crecimiento de la población redujo algunas de las ganancias; el PIB per cápita creció a una tasa de 3.5% anual. La entrada en producción de algunas grandes minas incrementó las exportaciones a 8% anual, más 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, cuando las importaciones subieron repentinamente 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 de 10.4% en 1958 a 15.3% en 1967. Sin embargo, los Gobiernos de Prado y Belaúnde fueron incapaces de incrementar los niveles de tributación directa, y por ello el gobierno central llegó a depender cada vez más de la financiación por déficit, que alcanzó a 4.4% del PIB en 1967, y de los créditos externos al sector público después de 1962.

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

El crecimiento de la población aumentó de 2.1% en el período 1940-1961, a 2.9% en los años sesenta, y la migración elevó esa tasa a 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.

En esta fase, 1958-1967, aparecen en Perú los primeros signos de que su liberalismo de libre comercio ya no era considerado como la política apropiada para el país por una proporción importante

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 promulgó en 1959, ofreciendo profusos incentivos tributarios a la inversión, que indujeron a la creación en los años sesenta de industrias como las de ensamblaje. 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 de una reforma agraria. Bajo el impulso de la Alianza para el Progreso, en 1961 se había decretado en Colombia una ley de este tipo, aunque en la práctica garantizaba los derechos de propiedad sobre la tierra cultivada. Una ley similar se promulgó en 1963 en Perú, bajo el Gobierno de Belaúnde. Ninguna de las dos tuvo repercusiones importantes sobre la estructura de la tenencia de la tierra.

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

Colombia

El período 1958-1967 se caracteriza por la caída del régimen populista del General Rojas en 1957, y la creación del Frente Nacional en 1958 para compartir 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 cercana a 5% promedio para el período, 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 del 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 exportador 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 otra vez en auge, al igual que a comienzos de los años cincuenta.

Los niveles de inflación fueron más altos en promedio en esta fase que en la anterior (poco más de 10% anual), y la oferta monetaria se amplió más rápidamente (alrededor de 16%) debido al financiamiento público por déficit fiscal. Afortunadamente para el poder establecido 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 destinada a enseñar planificación familiar a la población y a distribuir anticonceptivos baratos, administrada por fundaciones privadas financiadas desde los Estados Unidos. Este tipo de campaña también se llevó a cabo en Perú, pero ningún Gobierno le prestó atención. Esta es una de las diferencias claves en la evolución de los dos países en el período 1950-1985.

El PIB per cápita aumentó nuevamente, en forma más lenta en Colombia (1.75% anual) que en Perú, durante este período (3.5% anual), pero ello no se reflejó en una mejoría clara de la situación de pobreza, la que incluso se agravó a fines del período. La distribución del ingreso comenzó a mejorar,

pues los salarios se recuperaron de los bajos niveles inducidos por el exceso de oferta laboral durante los tiempos de "La Violencia".

La industrialización por sustitución de importaciones alcanzó su límite en esta fase, cuando la participación en el PIB se estancó en 20%. El crecimiento provino básicamente de la inversión pública financiada externamente, aunque no fue lo suficientemente rápido como para compensar la tasa de 6% de la expansión de la población urbana. Aunque los gobiernos del Frente Nacional elevaron el gasto social (educación y salud) de 20% del gasto público en 1950 a cerca de 35% en 1967, esto no fue suficiente para compensar la falta de empleos adecuados en la economía.

Conclusión

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

Las políticas peruanas de libre comercio y de orientación a los recursos naturales habían demostrado ser más eficientes en la generación de crecimiento que la política colombiana de estabilización cafetera acompañada de industrialización por sustitución de importaciones. La pobreza había disminuido en 1967 en Perú, mientras que se había agravado en Colombia. Sin embargo, la distribución del ingreso se siguió concentrando en Perú, al igual que el poder económico de las Cien Familias y de los capitalistas extranjeros. En este período Perú realizó grandes esfuerzos en el ámbito de la educación, pero ninguno de ellos fue 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.

En Colombia, durante los años cuarenta y cincuenta, la industrialización había ofrecido un lugar en el sistema a las clases medias, pero su agotamiento generó una sensación de frustración que Rojas utilizó para crear un tercer partido, la Alianza Nacional Popular (ANAPO), que en 1968 llegó a ser el más fuerte en el país. A fines de esta fase, entonces, el poder establecido tanto en Perú como en Colombia estaba fuertemente cuestionado. Las presiones de la población y las expectativas de la clase media exigían un cambio en los modelos de desarrollo. Ello ocurrió, aunque de distinta manera en cada país.

C. De 1968 a 1974

Perú

En 1968 llegó al poder el General Velasco, quien estaba a la cabeza de un ejército cuyos oficiales eran en su mayoría de clase media, incluido el propio Velasco. Venía resuelto a introducir por la fuerza el programa nacionalista, estatista y antioligárquico que tanto el APRA como Belaúnde teóricamente compartían en gran parte pero que ninguno había aplicado seriamente en su oportunidad. Cuando los conceptos militares originales de nacionalismo y anticomunismo se integraron a las concepciones de la

CEPAL y a las nociones de "La Tercera Vía" de Yugoslavia, crearon la doctrina de la "Integración Nacional", que guió la selección de políticas por el ejército durante el período 1968-1974.

Webb presenta un resumen excelente de las principales transformaciones que sufrió Perú durante ese período. En lo fundamental, el régimen de Velasco expropió las fuentes del poder económico a 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 transfirió a las cooperativas de trabajadores; en la sierra, las haciendas se convirtieron en un tipo más comunitario de cooperativa, las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS).

Los periódicos quedaron bajo el control del Gobierno, y las firmas expropiadas pasaron al Estado. La expropiación de las "cumbres de la economía" no sólo logró eliminar la base del poder de las Cien Familias y de sus aliados extranjeros, sino que también transfirió ese poder a un grupo social frustrado: los burócratas y tecnócratas de clase media a los que el "liberalismo nativo" había mantenido marginados con su doctrina de un Estado pequeño, reacio 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: en la costa, de los oligarcas pasó a los trabajadores y burócratas; en la sierra, de los hacendados a sus trabajadores. Debe reconocerse al régimen de Velasco su gran esfuerzo por mejorar los niveles educacionales de la población peruana, incluida la de la sierra. En esta región, también se realizó un programa importante de apertura de vías de comunicación.

Pero no se logró llevar a cabo una transferencia importante de recursos y tecnología desde la costa a la sierra para solucionar las condiciones de pobreza y baja productividad en que vivía la vasta mayoría de la población de esta región. Esto abriría posteriormente un espacio político para un nuevo tipo de guerrilla comunista: el movimiento maoísta "Sendero Luminoso".

Como resultado de las expropiaciones, el Estado peruano incrementó su participación en el PIB de 20% en 1967 a 30% en 1974; más notable aún, su parte en la formación bruta de capital creció entre 30% y 50% durante el período.¹⁴ Puesto que las cumbres de la economía incluían gran parte de los recursos naturales que eran la base de las exportaciones, y que allí se generaba la mayor parte del excedente invertible de la economía, era fundamental que las nuevas empresas estatales (cobre, hierro, petróleo, acero, pesca, comercio exterior, y otras) mantuvieran una alta rentabilidad, y que el gasto público fuera muy eficiente. Esto era de suma importancia porque en la búsqueda de una "tercera vía" para la estructura social, las empresas privadas tenían que obedecer una ley que las obligaba a transferir gradualmente hasta el 50% de sus acciones a sus trabajadores, a través de una capitalización forzosa en su favor de 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 de contratación, sin considerar la situación que pudiera tener la empresa en el futuro.

¹⁴ Webb (1990), p. 105.

Se abandonó el "liberalismo nativo" y se estableció la sustitución de importaciones a ultranza, reservándose el Estado para sí las industrias básicas (acero, petroquímica, papel, y otras) y se ofreció protección total a través de las cuotas de importación a quienquiera que comenzara una nueva industria, además de créditos baratos y de una tasa de cambio fija.¹⁵ Como la inflación se aceleró de un bajo 5% anual 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, 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, principalmente de irrigación, generación eléctrica, carreteras y bienes intermedios básicos. La formación bruta de capital se incrementó de 13.2% del PIB en 1969 a 23.9% en 1975. A pesar de ello, la tasa de crecimiento del PIB cayó durante el mismo período de 6% a 5% anual, y el PIB per cápita sólo aumentó a 2.3% anual, comparado con 3.5% de la fase previa. No cabe duda de que las nuevas inversiones tuvieron períodos de maduración más largos y una menor productividad que las realizadas 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 con un mayor esfuerzo tributario; los impuestos totales fueron 12.1% del PIB tanto en 1968 como en 1975, sin un cambio en su composición. El déficit consolidado del sector público se elevó de 1.7% del PIB a 8.1% durante esta fase, y se financió con un mayor endeudamiento externo que pasó de 11.0% del PIB en 1967 a 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 haya mejorado de manera significativa, ya que esas transferencias ocurrieron fundamentalmente dentro del sector moderno de la costa, donde se encontraba el 25% más rico de la población. Puede pensarse, sin embargo, que se produjo cierta mejora, en virtud de la cual la distribución global del ingreso probablemente recuperó su nivel de 1950, que había sido superior al de 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 comprensible si se piensa que los pobres de la costa quedaron 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. Por otra parte, la política de Velasco de ofrecer alimentos baratos para las ciudades, a través de subsidios a las importaciones y controles de precios, no podía sino golpear a los productores de alimentos de la sierra.

El comercio exterior fue el sector más afectado por el régimen de Velasco. Las exportaciones reales de bienes y servicios disminuyeron a la tasa de -1.2% anual durante la fase 1967-1975, mientras que las importaciones reales aumentaron a 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

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

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

¹⁷ Webb (1990), p. 32.

importancia, mientras que las minerales la mantuvieron principalmente a través del crecimiento de las exportaciones de plata y zinc.

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

Las nuevas empresas industriales no pudieron compensar con la exportación de productos manufacturados la reducción del ritmo de explotación de los recursos naturales de Perú, ya que 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 la producción en el total de la economía peruana, por efectos del dualismo.

Por último, las transformaciones de Velasco modificaron la estructura del poder en Perú a costa de rebajar la productividad de su sector moderno, desacelerando la tasa de crecimiento económico y despertando gran incertidumbre en lo relativo a derechos de propiedad, sin haber logrado una mejoría significativa en la distribución del ingreso o en el grado de pobreza.

Colombia

Durante la fase 1968-1974 también tuvo lugar un 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 sólo sobre la base de café y deuda externa, y que había que esforzarse por aumentar y diversificar las exportaciones, especialmente las de tipo agroindustrial y agropecuario;¹⁸ sin embargo, se necesitaba un marco macroeconómico adecuado. Se adoptó una política de promoción de exportaciones, basada en minidevaluaciones sucesivas destinadas a impedir la sobrevaluación de la tasa de cambio, y los créditos y subsidios a las exportaciones se refinaron e incrementaron. El control de cambios se universalizó.

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

Las tasas de inversión en Colombia se mantuvieron razonablemente estables entre 1950 y 1985 variando entre un mínimo de 14% y un máximo de 19%. Sin embargo (al igual que en Perú), se produjeron cambios en su composición; en 1950, la inversión privada colombiana era 88% de la total; hacia 1968, había disminuido a 72.8%, tendencia que ha continuado, especialmente después de 1980 cuando se hicieron importantes inversiones públicas en energía eléctrica y minería.

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

La tributación directa perdió importancia a lo largo del período porque la inflación se aceleró, y debido a que las tarifas del impuesto de renta no estaban indizadas, la evasión se tornó masiva y general. La tributación indirecta permaneció constante en 8.3% del PIB, lo que 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 duplicación del impuesto de inflación a 3% del PIB,¹⁹ al elevarse el ritmo inflacionario de 10% a 24% anual, donde desde entonces ha permanecido en promedio.

A medida que aumentaron las exportaciones menores, tanto tradicionales como nuevas, en su mayoría de origen agropecuario (flores, azúcar, algodón, bananos, y 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 al PIB que Perú, cuya razón había caído por debajo de 14%. En Colombia, la explotación de los recursos naturales, fundamentalmente agrícolas, se había convertido en la fuente del crecimiento de las exportaciones y del PIB.

En consecuencia, Colombia tuvo una tasa promedio de crecimiento de 6.5% anual para la fase 1968-1974, mientras que la tasa de incremento de la población descendió a 2.5% anual. El PIB per cápita creció a 4% anual, una tasa que 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 de Colombia. Colaboró también una fuerte emigración, principalmente a Venezuela y a los Estados Unidos, factor que muy poco ayudó a Perú. Sus campesinos, que hablan únicamente quechua, sólo podían emigrar a 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 emigraron entre 1950 y 1980,²⁰ lo que ayudó a desmontar la bomba demográfica, y permitió al poder establecido tiempo adicional para realizar ajustes en sus políticas de desarrollo.

La expansión de las exportaciones de manufacturas permitió que el sector industrial superara el 20% del PIB, donde se había estancado desde inicios de los años sesenta. En 1974, la proporción llegó a 23.5%, la más alta alcanzada hasta la fecha. En Bogotá, las tasas de empleo respondieron con un rezago. Después de haber llegado a su punto más bajo en 1967 (38.6% en la población de doce o más años), se elevaron a 46.1% en 1974. La efervescencia política, que casi llevó a Rojas Pinilla a la presidencia de Colombia en 1970, comenzó a aquietarse, y su partido, ANAPO, se contrajo gradualmente. De esa manera los Liberales y Conservadores reconquistaron el control casi total de los votos.

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

¹⁹ Carrizosa y Urdinola (1990), Tabla K-1.2.

²⁰ Cely Martínez (1989).

²¹ Carrizosa y Urdinola (1990), p. 211.

Conclusión

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

D. De 1975 a 1980

Perú

El año 1975 marca el comienzo de una fase de lenta expansión del PIB en Perú, acompañada de un aumento de los niveles de inflación y de los 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 en 0.6%. La inflación subió ese año a 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. Enfrentado 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, el General Morales reemplazó a Velasco y comenzó 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.

Bajo Morales, el nuevo equipo económico basado ahora 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 se tomaron controles más estrictos de las importaciones ... del FMI se obtuvo 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, además, 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 recesión, inflación masiva e incremento del déficit fiscal".²³ Se indujo una estanflación para arreglar la balanza de pagos. Efectivamente, el déficit corriente de la balanza de pagos cayó gradualmente, al crecer otra vez las exportaciones más rápidamente que las importaciones. Ello se debió a que los pozos de petróleo de la selva amazónica entraron en producción al mismo tiempo que se inició el segundo (1978) shock petrolero. También ayudaron los altos precios del cobre, el oro y la plata, y un incremento sorprendente de las exportaciones no tradicionales,

²² Webb (1990), p. 112.

²³ Schydlosky, D. y Wicht, J. (1979), pp. 67 y siguientes.

en su mayoría bienes manufacturados, que respondieron positivamente a los créditos y subsidios de exportación. Fue asimismo importante la caída de la demanda interna que dejó subutilizada buena parte de la capacidad productiva y, sobre todo, la 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 de Perú de 1975 a 1980 fue similar a la que se introdujo en Colombia con tanto éxito en 1968: minidevaluaciones sucesivas, subsidios de exportación y crédito amplio. Los resultados fueron igualmente asombrosos, aunque el comercio mundial crecía más lentamente que en la fase anterior. Las exportaciones no tradicionales de Perú crecieron en cuatro años de 7% a 22% del total, en parte debido a una recesión en el mercado doméstico.

La balanza de pagos peruana se benefició también de una mejora de los términos de intercambio en cuanto a sus recursos de origen mineral, y de una disminución de las importaciones inducida por la recesión. El déficit fiscal disminuyó a 1% del PIB en 1979, cuando se hizo un esfuerzo para aumentar los impuestos; la carga tributaria pasó de 12.1% del PIB en 1975 a 17% en 1980. Sin embargo, este mejor manejo macroeconómico no fue acompañado de un crecimiento similar. El PIB per cápita se estancó durante la fase 1975-1980, y la inflación llegó a niveles de 70% anual, al aumentar la oferta monetaria después de 1977 a niveles promedio de 60% anual, debido a la 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. Lo anterior tuvo consecuencias inflacionarias que después de 1980 llevaron a una liberación indiscriminada de las importaciones, y Perú se repletó de automóviles y bienes suntuarios extranjeros importados para el consumo de las clases media y alta. (Igual fenómeno ocurrió en Colombia durante esta fase.)

La política deflacionaria del Gobierno peruano tuvo un costo social. Los salarios reales en el sector moderno de Lima cayeron de un índice de 176 en 1974 a 100 en 1979; el enorme sector informal que ya entonces existía en las ciudades (22% de la fuerza de trabajo total, alrededor de 35% de la urbana) también tuvo una reducción en sus niveles de ingreso, aunque no tan pronunciada como la del sector moderno. Ello confirma la proposición de Webb de que los altos salarios en el sector moderno son en realidad un mecanismo de participación en las utilidades, que se han obtenido 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 Perú (igual que en Colombia), a medida que la presión del sector informal fue acabando, en ambos países, con la estructura dualista del mercado laboral.

La situación social empeoró debido al rechazo del control demográfico por los sucesivos Gobiernos peruanos,²⁴ y al intenso ritmo de migración de la población de la sierra a las ciudades, en particular a Lima. Las reformas de Velasco, al mejorar los niveles educativos y crear vías de comunicación en la sierra, elevaron el nivel de expectativas de la población de esa región, las que, sin embargo, no se pudieron satisfacer en un ambiente de pobreza y baja productividad.

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

Como resultado de las diferentes posiciones frente al control demográfico, el crecimiento de la población peruana se mantuvo en 2.7% anual durante todo el período, mientras que ya en 1975 la tasa colombiana estaba en 2.2% y seguía cayendo. En esa época, ya había terminado la etapa más intensa de las migraciones campesinas a las ciudades colombianas, a la vez que se aceleraba en Perú la migración de la población de la sierra. De allí que en esa época las ciudades peruanas mantuvieran tasas demográficas de 5% anual, mientras que el ritmo de expansión de la población urbana en Colombia comenzaba finalmente a decaer. Un resultado fue que en Perú la tasa de ocupación de la fuerza de trabajo urbana cayó de 67.1% en 1975, a 47.7% en 1980, debido al enorme aumento del subempleo en el sector informal y al mayor nivel de desempleo abierto, que ya en ese último año era de 7%. Se iniciaba entonces el vasto proceso de "cholificación" de las ciudades peruanas, que tomaba la forma de nuevos barrios urbanos desvinculados del sector formal de la economía e incluso de la mayor parte de los servicios del Estado.

La caída en el empleo y en los ingresos reales se vio acompañada de una mejora permanente en los niveles educacionales de la población.²⁵ La frustración de una fuerza de trabajo, cada vez más capacitada, que no lograba encontrar empleos razonablemente estables ni obtener ingresos que permitieran acceder a los niveles de vida que la sociedad de consumo ofrecía, llevó, en 1980, a la iniciación de un proceso de abierta revuelta contra el sistema, que provenía esta vez 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 de Perú. El movimiento se identificó con el principio maoísta de que las ciudades debían ser tomadas por medio de una revolución campesina. El "Sendero Luminoso" está dirigido por intelectuales mestizos y cholos, que no encontraron oportunidad para satisfacer sus ambiciones en el estancado sistema capitalista de la costa, y mucho menos en los resultados de las transformaciones estructurales de Velasco, que, como se ha dicho, no modificaron las situaciones de miseria y atraso de la sierra.

A los problemas de estancamiento económico y de inflación, Perú agregaría el renacer de un fenómeno que conocía desde los años sesenta: las guerrillas agrarias comunistas. Su implicación en el tráfico de coca durante los años ochenta se convirtió, tanto en Perú como en Colombia, en otro ingrediente que agudizó las tensiones sociales existentes, y que complicó en gran medida su manejo.

La industria manufacturera se estancó en Perú durante este período en 21% del PIB, por debajo del nivel máximo anterior, y lo mismo ocurrió con la relación de exportaciones al PIB, pese a los esfuerzos por desarrollar la exportación de productos manufacturados para 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 II, Perú había comenzado el duro camino de rebajar los salarios reales en el sector moderno para ajustarse a la reducción de la participación del sector de recursos naturales en el total de la economía, reducción debida, en buena parte, a las estatizaciones del régimen de Velasco, y a la incertidumbre que introdujo en materia de derechos de propiedad y de tratamiento a la inversión extranjera.

²⁵ Webb (1990), Tabla J-1.

Colombia

La fase 1975-1980 se caracteriza por cambios significativos en las políticas desarrolladas en los años sesenta para diversificar los ingresos de divisas, provenientes fundamentalmente hasta entonces del café, y para compensar la volatilidad de los precios internacionales de ese producto a través del endeudamiento externo y de la política fiscal.

El propósito declarado de la administración López (1974-1978) fue 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 agotada y se estimaba que el camino a un crecimiento más rápido estaba en una continuación de la expansión de las exportaciones menores de comienzos del decenio. 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 incrementaría con un aumento de la carga tributaria directa. Para ello 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 de la eficiencia de la asignación de recursos, para lo cual el libre comercio, una tasa de cambio adecuada y estable y la liberalización del mercado financiero eran 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 pasaría más tarde en Perú. Las plantaciones brasileñas se vieron muy afectadas por las heladas a mediados de 1975, y el precio del café pasó de US\$0.47 la libra en esa fecha a US\$3.20 en abril de 1977. Con ello, los términos de intercambio mejoraron en 51 % en ese período. Simultáneamente, el negocio de los narcóticos adquirió importancia, al reemplazar Colombia a México, desde principios del decenio, como principal proveedor de marihuana del mercado norteamericano, y al comenzar a convertirse en el mayor refinador y exportador de pasta de coca procedente de 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 máximo de US\$1.875 millones en 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 volvió a aparecer debido a un crecimiento muy significativo de las importaciones. Las reservas internacionales netas pasaron de US\$547 millones en 1975 a US\$4.700 millones en 1980; como resultado, la oferta monetaria (M1) aceleró su crecimiento a 30% anual después de 1975, y la inflación reaccionó de manera similar, elevándose a un promedio de 24% anual, 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 necesarios 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 es habitual en Colombia, el aumento de los precios del café y de los términos de intercambio aceleraron la tasa de crecimiento de la economía. El PIB creció 5.35%, y el PIB per cápita a 2.7% anual durante este período. Las tasas de ocupación aumentaron de manera constante hasta 1980, cuando se inició una etapa de lento crecimiento económico.²⁷ Los salarios reales de los obreros no calificados alcanzaron, después de 1977, niveles sin precedentes, como resultado de la expansión económica. A esto debe agregarse la declinación permanente de las tasas de dependencia, a medida que se reducía el ritmo de crecimiento demográfico y que aumentaban las tasas de participación en la fuerza de trabajo, principalmente debido al ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral.

Los factores mencionados determinaron que en Colombia, en esta fase, mejorara la equidad distributiva y disminuyera la pobreza. Tanto la bonanza cafetera como la de los narcóticos mejoraron los salarios rurales; la primera de ellas en la zona andina y la segunda en las áreas de colonización y de frontera donde viven algunos de los campesinos más pobres. En Colombia, al igual que en Perú, el cultivo de la coca elevó los niveles de ingresos en algunas de las zonas más atrasadas.

Durante esta fase, continuaron los cambios en la estructura de la economía colombiana, al disminuir la agricultura su participación en el PIB de 25% en 1970 a 19.4% en 1980. La industria manufacturera pasó de 20.6% a 23.3%, y también aumentó la participación del sector de los servicios.

Además de tener que sacrificar sus anhelos de gasto social, el Gobierno de López también se vio obligado a abandonar otra columna básica de la política aplicada 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 máximo de 94.8 (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 comenzó la política de promoción de exportaciones. En ambos años el café representaba cerca de 60% del total de las exportaciones de bienes, y los productos agrícolas (azúcar, banano, algodón, tabaco, flores y madera) otro 12%. Si se añaden los ingresos estimados de 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 cultivada había aumentado entre 1950 y 1975 en 1.5 millones de hectáreas, lo que representaba un incremento de 62% en la utilización de este recurso natural.

Otro efecto de las bonanzas fue que el dualismo en el mercado laboral, claramente visible en los años sesenta, desapareció en gran parte en el decenio siguiente a medida que los salarios reales agrícolas se incrementaron más rápido que los urbanos.²⁸ Aquí aparece una diferencia fundamental entre el impacto económico de las exportaciones de café en Colombia y las de azúcar, algodón y minerales en Perú. El café lo producen en Colombia muchos pequeños agricultores, mientras que el azúcar, el algodón y los minerales los producían en Perú 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

²⁶ Carrizosa y Urdinola (1990), p. 247.

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

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

exportación en la historia de Perú que beneficia directamente al pequeño productor, y es solamente en este sentido que sus efectos económicos son similares a los del café colombiano. El impacto económico de los narcóticos fue, hasta mediados de los años ochenta, mucho mayor en Colombia que en Perú, debido a que las utilidades de la exportación de cocaína quedaban en manos colombianas, que aprovechaban la vasta red de familiares y amigos que habían emigrado a ese país con anterioridad.

En esta fase la administración López tomó una decisión que tendría un enorme impacto en el ritmo de explotación de los recursos naturales mineros de Colombia en los decenios siguientes. Se realizó un cambio radical en las regulaciones contractuales, cambiarias y tributarias que afectaban a la inversión extranjera en petróleo y minería. Ello ocurrió luego de más de veinte años de nacionalismo a ultranza en esas materias, durante los cuales cayeron las reservas probadas de petróleo al igual que la producción. Colombia se convirtió en importador neto de combustibles líquidos justamente cuando ocurría el primer shock petrolero de 1973, tras haber sido un exportador neto desde el decenio de 1920.

Se introdujeron contratos de asociación entre las empresas extranjeras y el Estado, los que en los años ochenta permitirían agregar nuevas producciones de petróleo, gas, carbón y níquel a la base explotada de recursos naturales y reducir de manera importante la antigua dependencia cafetera de la balanza de pagos. Sin embargo, la naturaleza de esos contratos impuso al Gobierno fuertes obligaciones financieras, que se resolvieron con endeudamiento externo, aprovechando la fácil disponibilidad de crédito que existió en el mercado internacional hasta 1982.

La deuda externa colombiana, fundamentalmente pública, pasó de 17.3% del PIB en 1978 a 23.7% en 1980, y llegaría a 46.7% en 1985, a fines del período que se estudia en este trabajo.

Conclusión

En nuestro modelo de interpretación, encontramos que, durante la fase 1975-1980, Perú debió buscar nuevos productos de exportación, al resentirse su base de recursos naturales con las reformas de Velasco, y al disminuir los salarios reales promedio y los diferenciales de salario (dualismo), tal como el modelo predice que debería ocurrir para facilitar la exportación de manufacturas. Por el contrario, en Colombia, aumentó la tasa de explotación de los recursos naturales (legales e ilegales) orientados a la exportación, y lo mismo ocurrió con los salarios reales; sin embargo, los diferenciales disminuyeron debido al mayor incremento relativo de los salarios del sector rural, donde se originaron las bonanzas, lo que redujo el nivel de pobreza de la población.

E. De 1980 a 1985

Perú

En 1980 Belaúnde volvió a asumir la presidencia del país al restablecerse la democracia. Existía la esperanza de que el nuevo gobierno podría acabar con la inestabilidad relativa al manejo macroeconómico y a los derechos de propiedad, característica del decenio anterior, y que fue causa de la declinación de los niveles de riqueza y bienestar del país.

Sin embargo, las estructuras básicas heredadas del régimen de Velasco se mantuvieron fundamentalmente intactas. Las empresas estatales siguieron dominando las cimas de la economía, y

continuaron sus proyectos ineficientes y altamente intensivos de capital. Se hizo un esfuerzo (similar al que simultáneamente desarrollaba 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 en 1980 se movía a un ritmo de 60% anual. De hecho, las importaciones entraron en forma masiva a Perú, especialmente los bienes suntuarios, al mismo tiempo que los términos de intercambio se volvían 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, lo que se compensó con endeudamiento externo, que pasó de US\$9.6 mil millones en 1980 a US\$13.7 mil millones en 1985.

La inflación se vio acelerada por una oferta monetaria que crecía muy rápidamente (un promedio anual de 80%), al principio debido a la acumulación de reservas internacionales, y después de 1980, por causa del déficit estructural de las finanzas públicas que Perú heredó de las épocas de Velasco, que tuvo un valor promedio del 6% del PIB durante esta fase.

Lamentablemente, al igual que en Colombia, la decisión peruana de liberar las importaciones estuvo unida a una revaluación de la tasa de cambio real, cuyo resultado fue que el exceso de demanda de la economía se vertió hacia el exterior. El crecimiento del PIB se volvió nulo en 1982, y muy negativo en 1983 (-12.3%) cuando una serie de desastres climáticos y naturales golpeó a Perú. Durante esta fase, el crecimiento tuvo un promedio de -1.4% anual; como el ritmo demográfico se mantuvo en 2.7% anual, el ingreso per cápita en términos reales cayó a una tasa de 4% anual. El índice de salarios reales en Lima disminuyó de 118 en 1981 a 86 en 1985. El impacto principal se sintió en el sector formal urbano en tanto que los ingresos del sector informal se vieron menos afectados. Una vez más, la recesión del sector moderno erosionó el dualismo en el mercado laboral. Los salarios agrícolas, en cambio, aumentaron debido a la creciente producción de coca, especialmente en las áreas de la selva donde la ausencia total del Estado facilitaba la operación del narcotráfico.

Aunque es obvio que una disminución del dualismo en el mercado laboral debería tender a mejorar la equidad entre las rentas de trabajo, no parece que la distribución global del ingreso haya tenido tal mejoría, ya que "la participación de los ingresos del capital en el PIB tuvo un fuerte aumento, de 24.7% en 1966 a 45.4% en 1985".²⁹

En este contexto es apropiado mencionar un resultado bastante irónico de las reformas de Velasco. La oligarquía tradicional, compuesta por terratenientes criollos y capitalistas extranjeros, se convirtió, a partir de 1970, en una oligarquía nativa, industrial y financiera, que se originó en las políticas de sustitución de importaciones. Investigaciones recientes han encontrado que 25 grupos familiares, de los cuales 21 son peruanos, controlan el 15% del PIB. Se concentran en bienes de consumo, ya que el Estado se reservó la industria básica, y se dividen entre 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 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 Está claro que una sustitución de

²⁹ Webb (1990), p. 129.

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

importaciones con protección total en economías pequeñas como las de Perú o Colombia lleva necesariamente a una concentración creciente de los mercados, muy especialmente en épocas de recesión. Sería una ironía de la historia que las reformas de Velasco hubieran cambiado las Cien Familias por las Veinticinco.

Por ello, pareciera que lo mejor que se puede decir 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 período 1971-1985. Los indicadores sociales de bienestar muestran mejores resultados; el más poderoso y confiable de tales indicadores, la mortalidad infantil, cae de 105 por mil en 1973 a 94 por mil en 1985.

Un último efecto de las políticas económicas de Perú durante la fase 1980-1985 es que disminuyó el ritmo de industrialización. El sector informal siguió expandiéndose, tanto como resultado del exceso de regulaciones heredadas de períodos anteriores como por el estancamiento del sector moderno. En esta fase las aspiraciones de la clase media, constantemente nutridas por niveles educacionales crecientes, se vieron nuevamente frustradas, lo que extendió aún más los movimientos de guerrillas marxistas. Nuevos grupos, como el "Movimiento Revolucionario Tupac Amaru", aparecieron en los años ochenta, con bases más urbanas que las de "Sendero Luminoso" y con una filosofía más nacionalista. En Colombia, un grupo similar, el "M-19", tuvo un rápido desarrollo durante esta misma época.

En Perú, al terminar la administración Belaúnde, en julio de 1985, la inflación había alcanzado a un ritmo de 250% anual. El desempleo y la capacidad subutilizada abundaban, y para combatir la crisis externa se habían deprimido los salarios reales. No es de extrañar, entonces, el triunfo político abrumador del candidato del APRA, Alan García, quien llegó a la presidencia con el compromiso de reiniciar el crecimiento económico y simultáneamente mejorar la distribución, por medio de un programa heterodoxo que finalmente tuvo consecuencias catastróficas para Perú.

Colombia

Durante la fase 1980-1985, Colombia siguió políticas similares en muchos aspectos a las de Perú. La acumulación de reservas internacionales, y la consiguiente presión inflacionaria, llevaron al Gobierno de Turbay a abrir las importaciones en 1980, que saltaron de US\$2.978 millones en 1979 a US\$4.283 millones en 1980. Pese a los ingresos provenientes de la droga, la aparición de un déficit en la balanza corriente fue inevitable; sin embargo, las reservas internacionales siguieron aumentando debido al endeudamiento externo que contrajo el Gobierno para financiar sus ambiciosos proyectos de minería e infraestructura física (energía y transporte). El déficit del sector público aumentó con rapidez después de 1979, cuando alcanzó 1.2% del PIB, hasta cerca de 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 nivel 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 mantenerse con una disminución de las reservas internacionales, que cayeron de US\$5.700 millones en 1982 a US\$2.780 a fines de 1985. El proceso finalmente se detuvo con controles directos a las importaciones, y con una devaluación masiva de 50% en 1985 durante el Gobierno de Betancur (1982-1986).

Después de 1980, una caída de los términos de intercambio afectó las exportaciones de bienes primarios colombianos en tanto que las no tradicionales fueron desalentadas por la revaluación de la tasa de cambio real, que en 1983 tuvo un índice de 69.7 comparado 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 proveniente 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 a 4.4% del PIB".³¹

Durante esta fase, los niveles de inversión fija se mantuvieron en Colombia en el rango tradicional de 16 a 18% del PIB, pero gracias a una participación creciente de la inversión pública, que pasó de 11.7% en 1950 a 52% en 1985. Dado que la mayor parte de esta inversión estatal se destinó a proyectos intensivos de capital, como la energía eléctrica y la minería, la tasa marginal de capital a producto aumentó significativamente. Los retornos de estas inversiones se vieron sólo después de 1986, cuando el carbón, el petróleo y el níquel entraron en producción para cambiar la composición de las exportaciones colombianas y devolver a los productos minerales la importancia que antes habían tenido.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, en un comienzo por acumulación de reservas obtenidas del endeudamiento externo, y más adelante por simple emisión monetaria al cerrarse el crédito externo después de 1982. La oferta monetaria (M1) creció al 25% anual en promedio durante esta fase, y los precios lo hicieron al 22%.

En Colombia, al igual que en Perú, el exceso de demanda generado por el déficit del sector público se tradujo en un mayor volumen de importaciones. Como resultado, el crecimiento del PIB durante esta fase fue el más lento de todo el período de 35 años que se ha analizado aquí, con un ritmo promedio de 1.75% entre 1981 y 1985. Una vez más, gracias a la disminución permanente del crecimiento de la población, que hacia 1981 era de 2% anual, el ingreso per cápita permaneció relativamente constante durante esta fase, y los salarios reales no 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 mejoró la distribución del ingreso y siguió disminuyendo la pobreza, al menos hasta 1985.

La participación del sector manufacturero 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, y al igual que en Perú, facilitó una expansión de la violencia en todas sus manifestaciones: guerrillas, criminales comunes y narcotráfico.

³¹ Carrizosa y Urdinola (1990), p. 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.

Conclusión

La fase 1980-1985 fue de crecimiento negativo en Perú, y nulo, en términos per cápita en Colombia. En ambos países se produjo un fenómeno de desindustrialización, con aumento del desempleo y el subempleo lo que agravó los problemas sociales y elevó los niveles de violencia de todo tipo. A fines de los años ochenta los dos países se contarían entre los más gravemente afectados por ese fenómeno.

El control guerrillero de las zonas donde crece o se procesa la coca permitió que en ambos países esos movimientos tuvieran los recursos suficientes para armarse hasta los dientes y multiplicar su capacidad militar para enfrentar a sus respectivos Estados. 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 aumentar el gasto social.

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

Capítulo V

LA ECONOMIA POLITICA DE COLOMBIA Y PERU

Al terminar el estudio comparativo de Perú y Colombia, entre 1950 y 1985, queda en el aire una pregunta que sólo se trató de responder de manera muy superficial en los capítulos anteriores. En concreto, la pregunta sería ¿a qué se puede atribuir la supervivencia del poder establecido 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 de las políticas sociales y económicas, con lo cual, al terminar este período, Colombia había obtenido resultados mucho más satisfactorios que Perú en materia de pobreza, equidad y desarrollo?

Con el objeto de responder a estos interrogantes, se incluyen a continuación 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 correspondientes grupos directivos, y cómo fueron plasmados tales valores e intereses en instituciones concretas.

1. El Estado Oligárquico

El Estado colombiano ha tenido la aparición 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, saber leer y escribir 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

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

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 del 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 General 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 de 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 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

³⁴ Safford, F. (1977), p. 198.

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

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

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 las 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 siguieran 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 público 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.

La aparición 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 todos que especializarse y profesionalizarse. Ello llevó a que el control del Estado requiriera de coaliciones, que cada día se van volviendo más complicados a medida que surge una nueva clase media educada, y que grandes segmentos de la población urbana pierden 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.

³⁷ Jaramillo, H. (1980), p. 381 .

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 tomarse 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: ex presidentes, ex candidatos 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 Concejos 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 3%) 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 tan legales. Para comenzar, muchas veces se han desviado los auxilios legislativos para fines personales, o para financiar las organizaciones políticas, a través de falsas entidades sin ánimo de lucro, o carentes de escrúpulos. Esto ha sido denunciado en muchas ocasiones por políticos honestos que temen que esta clase de abusos terminaría manchándolos a todos, como efectivamente ocurrió.

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 fuente 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 fiscales, etc. etc. La lista podría seguir, a todos

³⁸ Fonnegra, G. (1984), p. 99.

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

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 ex tecnócratas 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.

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.

⁴⁰ Urrutia, M. (1983), p. 27.

Las áreas conjuntas de influencia de Antioquia y Bogotá inclufan 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 la década de 1860, y fueron adoptadas 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 necesario 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 para 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 algodón, 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 elites que pronto demandaron independizarse de las

⁴¹ Caballero, C. (1987), p. 68.

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 costeros, por fraccionamiento de los antiguos. Dados los mecanismos de representación regional en el Congreso, este fraccionamiento más que dobló el poder político del bloque costero, 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 cuarentas y cincuentas 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, fundamentalmente 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 a 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 mejoras 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

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

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

Colombia introdujo de manera sistemática los mecanismos de la nueva política autónoma 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.

⁴³ Findlay, R. (1986), p. 21.

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 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 Etnico-Cultural y Bloqueo de la Reproducción del Orden y la Política Social."⁴⁴

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 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 socioeconómica, la vasta mayoría de la clase política peruana no se enfoca 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 régimen 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 Perú. Las características estructurales del Estado peruano señaladas anteriormente, como su centralización socioespacial 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

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 las nuevas mayorías urbanas. "Resulta verificable el desarrollo irregular y frecuentemente ambiguo de una cultura popular imantada por los valores de la autonomía gestiona, la producción y la autogestión de servicios esenciales expresivos todos ellos de otra modernidad."⁴⁸

⁴⁴ CEPAL, documento LC/R.963/Add.2, 31 de diciembre de 1990, Santiago (mimeo).

⁴⁵ CEPAL (1990), p. 66.

⁴⁶ CEPAL (1990), p. 68.

⁴⁷ CEPAL (1990), p. 89.

⁴⁸ CEPAL (1990), p. 96.

"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 vecindados en las ciudades a autogenerar sus ingresos y empleo a través del comercio ambulante y la micro y pequeña producción industrial. La incapacidad del estado para extender sus servicios sociales, a su vez, condujo a dichos migrantes a autoconstruir 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 médicas, policlínicos 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 cuestionador 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, ésta 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 sobrevivencia. 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, comedores populares, vaso de leche, animadoras 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 prestigios de los centenares de Organizaciones No Gubernamentales dirigidas por científicos sociales o intelectuales inabsorbibles por el Estado, las universidades o las empresas privadas, surgidos 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 impulsora 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 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.

⁴⁹ CEPAL (1990), p. 118.

"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, ésta 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 Perú basada en lo que se denomina la hipótesis del patrón étnico-cultural. "Esta hipótesis se enraza en una conocida tesis de las ciencias sociales en 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 solo 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 a emplearse para los análisis de los patrones que gobiernan las relaciones interpersonales o intergrupales o para develar las diferencias entre las culturas urbana y andina, las reacciones 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 categoría 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 postoligárquico de la cultura de las élites urbanas dominantes en 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 de 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 una conclusión muy distinta. Para ella, "la principal diferencia entre las dos

⁵⁰ CEPAL (1990), p. 97.

⁵¹ CEPAL (1990), p. 81.

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 privado⁵² de la que ha existido en Perú.

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. Ese 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 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 1950-1990 y que, por testimonios históricos puede incluso ser definido como secular."⁵³

D. Conclusiones del análisis comparativo

En conclusión, nuestra investigación comparativa de 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 de 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 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 ínfimas minorías de negros e indios puros, Colombia tiene una mayor unidad étnico-cultural que 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

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

⁵³ CEPAL (1990), p. 84.

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 a mi entender 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 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 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. A su vez, 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 política económica colombiana ha sido el producto de una representatividad política más amplia de las distintas regiones y sectores de la economía 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 de 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 ilegalización 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 peores errores de 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 bonanzas destruyó los esfuerzos que venían haciéndose para diversificar las exportaciones, lo que a su vez hubiera permitido una apertura gradual de la economía.

La Colombia de 1985, igual que 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 éstos no sean resueltos, difícilmente podrán Colombia o Perú obtener los niveles de crecimiento, equidad y bienestar que en teoría les permite su dotación de recursos naturales.

Capítulo VI

LA RELEVANCIA DE LAS NUEVE HIPOTESIS 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 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 sobre la base de los resultados del estudio comparativo de 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 en Perú, al menos 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 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 adopción 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 las 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.

⁵⁴ Webb (1988), p. 181.

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 pueda 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 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 restringidas 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 burocráticas 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 falta de información, tal como lo expresaba la hipótesis anterior, más que de gobernantes maquiavélicos. Las reformas de Velasco en Perú son un ejemplo claro de los resultados no esperados de 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 Ochoenta, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá.
- Carrizosa, Mauricio y Antonio J. Urdinola (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*, Vol. XXVII, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), "Perú: Pobreza y desigualdad distributiva, patrón étnico-cultural y bloqueo de la reproducción del orden y la política social" (LC/R.963/Add.2).
- Díaz, Eduardo (1986), El clientelismo en Colombia, El Ancora Editores, Bogotá.
- Findlay, Ronald (1986), "Trade, Development and the State", Economic Growth Centre, Yale University, New Haven, Connecticut (inédito).
- Fonnegra, Gabriel (1984), La Prensa en Colombia, El Ancora Editores, Bogotá.
- Franco, Carlos (1988), "El Perú de los Noventa: un camino posible" (LC/R.728), Santiago de Chile, CEPAL.
- 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 Harvey Kline (1974), "Características básicas y experiencia de cambio de los congresistas", *Revista Cámara de Comercio de Bogotá*, N°s 16 y 17, Bogotá.
- Losada, Rodrigo y Eduardo Vélez (1982), Identificación y participación política en Colombia, FEDESARROLLO, Bogotá.
- Revéz, 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.
- Schydrowsky, D. y J. Wicht (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.


