



PUBLICACIONES

ICESI

INSTITUTO COLOMBIANO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE INCOLDA

Nº 46
ENE / MAR
1993

- **El Entorno Económico: Reforma del Estado y Apertura Económica**
JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA
- **Entorno Político Colombiano. Estabilidad en la Inestabilidad**
JAVIER SANÍN FONNEGRA S. J.
- **Evaluación de la investigación**
MARIO TAMAYO Y TAMAYO
- **Visión intuitiva de la Calidad Total (La Calidad del "Ser Humano")**
HUGO FERNANDO VALDERRAMA S.
- **Un bardo en la cafetería**
HEBERT ZAPATA SÁNCHEZ
- **La Última Lección**
ALFONSO OCAMPO LONDOÑO
HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA
- **Reseñas bibliográficas**



Publicaciones
ICESI

Cali
Colombia

Nº 46

P.P.
172

Enero - Marzo
1993

ISSN
0120-6648

CONSEJO SUPERIOR

Germán Holguín Zamorano
PRESIDENTE

Adolfo Carvajal Quelquejeu
VICEPRESIDENTE

Francisco J. Barberi Ospina
Jorge Enrique Botero Uribe
Francisco Castro Zawadski
Henry Eder Caicedo
Rodrigo Escobar Navia

Isaac Gilinski Sragovicz
Luis Fernando Gutiérrez Marulanda
Hugo Lora Camacho
Juan María Rendón Gutiérrez
Oscar Varela Villegas

JUNTA DIRECTIVA

Francisco J. Barberi Ospina
PRESIDENTE

Luis Fernando Gutiérrez Marulanda
VICEPRESIDENTE

Jaime Orozco Abad
William Barlow Murray

Augusto Solano Mejía
Oscar Varela Villegas

Esther Ventura de Rendón

DIRECTIVOS DEL ICESI

Alfonso Ocampo Londoño
Rector

Mario de la Calle Lombana
Secretario General

Héctor Ochoa Díaz
Decano de Postgrado

Francisco Velásquez Vásquez
Decano de Administración de Empresas

Mario Tamayo y Tamayo
Director de Investigaciones y Publicaciones

Carlos Fernando Cuevas Villegas
Director Administración de Empresas Nocturno

María del Socorro Marín de Posso
Directora de Admisiones y Registro

María Cristina Navia Klemperer
Directora de Relaciones Universitarias

Martha Cecilia Lora Garcés
Directora de la Biblioteca

Hipólito González Zamora
Vicerrector

Lucrecia C. de Arango
Directora Administrativa

Carlos Humberto Lenis R.
Director de Planeación

Henry Arango Dueñas
Decano de Ingeniería de Sistemas

Rodrigo Varela V.
Director del Centro de Desarrollo del
Espíritu Empresarial

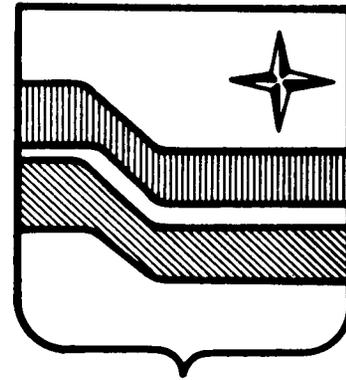
Luz María Ayala de Ayala
Directora de Promoción Institucional

Olga Ríos Restrepo
Directora del Centro de Cómputo

María Isabel Velasco de Lloreda
Directora de Relaciones
Empresa - Universidad ICESI

Amparo Beltrán Hurtado
Directora de Promoción Académica

ICESI



CONSEJO EDITORIAL

Alfonso Ocampo Londoño
RECTOR

Hipólito González Zamora
VICERRECTOR

Mario Tamayo y Tamayo
DIRECTOR DE INVESTIGACIONES
Y PUBLICACIONES

Héctor Ochoa Díaz
DIRECTOR DE POSTGRADOS

Henry Arango Dueñas
DECANO DE INGENIERIA DE SISTEMAS

Mario de la Calle Lombana
SECRETARIO GENERAL

Administración, Venta y Canje
Oficina de Investigaciones
y Publicaciones ICESI

Avenida 10 de Mayo cruce con Avenida Cañasgordas - Pance
Apartado Aéreo 25608, Unicentro
Teléfono: 552334
CALI - COLOMBIA - SUDAMERICA

□ Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos.

□ El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, mencionando su autor, su título y, como fuente, "Publicaciones icesi".

MARIO TAMAYO Y TAMAYO

EDITOR

Oficina de Investigaciones
y Publicaciones



CONTENIDO

	Pág.
● El Entorno Económico. Reforma del Estado y Apertura Económica	9
● El Entorno Político Colombiano. Estabilidad en la Inestabilidad	53
● Evaluación de la Investigación	83
● Visión Intuitiva de la Calidad Total (La Calidad del "Ser Humano")	111
● Un bardo en la cafetería	117
● La Última Lección	133
● Reseñas bibliográficas	143

EL ENTORNO ECONOMICO: Reforma del Estado y Apertura Económica*

JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Economista. Ph.D. en Economía, Universidad de Yale. B.A. en Economía y Sociología, Universidad de Notre Dame. Profesor de Macroeconomía, Universidad de los Andes. Investigador Asociado de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo-FEDesarrollo.

I. INTRODUCCION

El entorno económico colombiano ha estado dominado desde 1990 por los programas de reforma estructural que lanzó tímidamente la Administración Barco y adoptó con ímpetu y velocidades poco conocidos en el país la Administración Gaviria. La radicalidad de los cambios se basa en un diagnóstico según el cual, en ausencia de medidas radicales que abrieran la economía a las libres fuerzas del mercado, el país estaba abocado a una severa crisis de desarrollo. Obviamente, dichas reformas tienen como marco general esfuerzos paralelos que vienen teniendo lugar a lo largo y ancho del mundo, como respuesta al desencanto generalizado por el excesivo intervencionismo estatal y al

resurgimiento consecuente de un claro espíritu neo-liberal.

Paralelamente, el país ha estado inmerso en un proceso político orientado a la esquivada búsqueda de esquemas institucionales que sienten bases firmes para el consenso nacional y la paz. La expresión más importante de este esfuerzo fue la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Como fruto de los consensos al interior de la Asamblea, la nueva Constitución toca de cerca muchos de los temas de reforma del Estado en el terreno económico que hacen parte de la agenda de transformaciones de la Administración Gaviria, pero con una perspectiva muy diferente. En particular, según lo señalaremos, existe una gran contradicción entre la perspectiva de la nueva Consti-

* Trabajo presentado para el proyecto del ICESI y el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, sobre los efectos de un Acuerdo de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos en el marco de la Iniciativa de las Américas.

tución, que reclama *más* Estado, como mecanismo para superar la crisis política, y el Plan de Desarrollo, que diagnostica la necesidad de *menos* Estado, para resolver una supuesta crisis económica estructural. Las dos perspectivas no son enteramente antagónicas, pero sí lo suficiente como para tornar el momento que vive Colombia en uno de los más contradictorios de la historia del país.

Este trabajo analiza las reformas estructurales en curso y los debates que se han suscitado en torno a ellas. Está dividido en tres partes, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda considera en detalle la reforma del Estado. Después de hacer un contraste entre la Constitución de 1991 y el Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria, analiza el diagnóstico macroeconómico del Plan y estudia brevemente las discusiones en curso en torno a la reestructuración del sector público y al rediseño de la política social. La tercera parte centra su atención sobre la apertura económica. Analiza en relación con este tema el avance de la apertura comercial y sus vicisitudes, los procesos de integración en marcha, la apertura a la inversión extranjera y los temas de negociación con los Estados Unidos.

El trabajo arguye que muchos de los cambios que ha puesto en marcha la Administración Gaviria dirigidos a ampliar la esfera de acción del mercado son convenientes y positivos en una perspectiva de larga duración. La estrategia de reorientación de la economía hacia afuera responde, en efecto, a necesidades tanto internas como externas del desarrollo colombiano. El énfasis en el gasto público social, en la introducción de nuevos criterios para su asignación, y la reestructuración del sector público para darle más espacio al sector privado en la provisión de servicios sociales y domiciliarios son también convenientes. Sin embargo, argumenta igualmente que el diagnóstico sobre la

naturaleza de los problemas estructurales que enfrentaba la economía colombiana y la radicalidad y la velocidad con la cual se han llevado a cabo las reformas estructurales han sido inadecuados. Como consecuencia de ello, el país ha perdido la oportunidad de realizar una serie de reformas sin grandes traumas económicos y sociales. La radicalidad y velocidad de las reformas han aumentado, además, la vulnerabilidad macroeconómica y, ante todo, han introducido elementos adicionales de inestabilidad política.

Las dificultades macroeconómicas que se han enfrentado durante la ejecución del programa de reformas estructurales han jugado un papel muy importante en los resultados que se han apreciado en los últimos años. En particular, la adopción de una política monetaria extremadamente contraccionista en 1991, dirigida a combatir la inflación, acentuó la abundancia de divisas que ya era evidente en la fuerte acumulación de reservas característica del año anterior. Como reflejo de ello, el país ha venido experimentando una recesión productiva y ha visto deteriorarse la tasa de cambio extremadamente competitiva que tenía al iniciarse el programa de reformas. El fuerte racionamiento eléctrico de 1992 ha introducido elementos adicionales, que complican aún más el panorama económico de corto plazo. Pese a la importancia de estos procesos coyunturales, la referencia a ellos será marginal, para no desviar la atención de los temas centrales del trabajo.

II. LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO

A. *Dos concepciones diferentes sobre la reforma del Estado*

Las reformas constitucionales de 1936 y 1968 habían incorporado en la vieja Constitución de 1886 el principio de la intervención estatal en el marco de una economía mixta. Así, la primera de ellas

había introducido el concepto según el cual "la propiedad es una función social que implica obligaciones", la obligación del Estado de proteger el trabajo y la posibilidad de intervenir en la regulación del transporte y servicios públicos, incluida la fijación de tarifas. La reforma de 1968, por su parte, incorporó el concepto de planeación económica y social e introdujo en forma mucho más firme los principios intervencionistas. Estos quedaron consagrados, en particular, en el Artículo 32 de la vieja Constitución, en el cual se garantizaba la libertad de empresa, sujeta al bien común y la dirección general de la economía por parte del Estado.

La Constitución de 1991 incorporó estos principios y amplió considerablemente las normas constitucionales sobre intervención estatal. Entre los principios fundamentales, con los cuales se inicia la nueva Carta Política, se incluyen la definición de Colombia como un "Estado *social* de derecho", y se establece que es fin esencial del Estado "promover la prosperidad general" y "facilitar la participación de todos... en la vida económica". El Artículo 334, en el cual quedaron incorporados los principios del 32 de la antigua Carta Política, establece que los objetivos de la intervención estatal son "conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". En forma complementaria, el Artículo 366 define como finalidades sociales del Estado "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población". Por otra parte, dos capítulos, que cubren en total 41 artículos, definen en forma detallada, los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos y el título sobre régimen económico, que cubre otros 42 artículos, va mucho más allá de las normas sobre hacienda pública, a la cual se destinaba casi la totalidad del articulado correspondiente en la vieja Constitución. Entre

los derechos económicos y sociales generales que establece la nueva Carta Política se incluyen la salud, la educación, la cultura y la recreación, una vivienda digna, la seguridad social y el trabajo.

La Constitución establece, por otra parte, que el Estado promoverá el acceso de todos los colombianos a la propiedad, especialmente en el caso de los trabajadores agrarios, y que fomentará las formas solidarias y asociativas de ella y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Reitera, además, la función social de la propiedad (Artículo 58) y la hace extensiva a la empresa (Art. 333). Define, además, como campos específicos de la acción del Estado el manejo económico del subsuelo y los recursos naturales no renovables, de los cuales es propietario, de la actividad financiera, del espectro electromagnético (declarado bien público) y de los servicios públicos y sociales. Establece, además, un complejo sistema de planeación nacional y regional, articulado en torno a un Consejo Nacional de Planificación, donde están representadas las entidades territoriales y los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Como constancia del eclecticismo que permea la nueva Carta Política, conviene anotar que ciertos principios ampliamente defendidos por sectores neoliberales no quedaron olvidados. La independencia del Banco de la República quedó consagrada, con facultades muy amplias —la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito—, aunque sujeta a vigilancia del Congreso y del Presidente de la República y al requisito de que sus funciones se ejercerán "en coordinación con la política económica general". En el Artículo 333 se estableció que, para el ejercicio de la libertad económica, "nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley". Por su parte, en

varios artículos queda claro que el sector privado podrá participar en la prestación de servicios públicos y sociales e incluso que el gobierno "enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley" (Art. 336). Las normas sobre propiedad están, además, permeadas de un claro espíritu anti-monopólico, que establece que el Estado "impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" (Art. 333).

Cualquiera que sea la lectura de la nueva Constitución, no queda la menor duda, con base en las consideraciones anteriores, que el fruto de los consensos al interior de la Asamblea fue el de *ampliar* las esferas de intervención del Estado, aunque con un espíritu moderno: permitiendo una participación privada en sectores tradicionalmente reservados al sector público, facilitando su operación y forzando al sector público a ser eficiente y competir, cuando ello sea posible. El Plan de Desarrollo se esfuerza, por el contrario, en *delimitarlas*.

El Plan tiene dos concepciones fundamentales. La primera, que asocia con las "modernas" teorías del desarrollo, es la necesidad de concentrar las actividades del Estado en cuatro áreas estratégicas, donde se postula que existen las externalidades más importantes sobre la actividad privada o donde es necesario corregir las externalidades adversas que generaría dicha actividad en ausencia de regulación: la ampliación de capital humano, el desarrollo de la infraes-

tructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica y la protección del medio ambiente. La segunda es la necesidad de superar una crisis estructural de grandes proporciones, a la cual estaría abocado el país en ausencia de grandes reformas estructurales. A este diagnóstico nos referiremos con detenimiento en la sección siguiente. Baste resaltar aquí que el Plan en esta materia asocia dicha crisis al excesivo intervencionismo estatal en la definición de sectores "estratégicos" o "líderes". Por lo tanto, reclama la necesidad de eliminar la acción del Estado en esta área y orientar sus acciones a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior.

El Plan se esfuerza en presentar el énfasis en la política social como una gran ruptura histórica. Afirma, de hecho, que "durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico le asignó un papel bastante restringido a la política social"^{1/}. Esta afirmación es, por lo menos, curiosa, ya que, al menos a partir del Frente Nacional, la política social ha sido claramente una de las prioridades de la acción pública. Además, tres de los últimos cuatro planes de desarrollo han definido la política social como el *centro* de la acción estatal, como lo atestiguan sus meros títulos^{2/}; el otro puso énfasis en la infraestructura. Por el contrario, ninguno de ellos definía, en sentido estricto, sectores "estratégicos", en el sentido en que el nuevo Plan utiliza este término. Así las cosas, la novedad del Plan es más bien el enfoque específico que se le da a la política social —el concepto de "capital humano"— el énfasis en dos áreas de acción que, aunque reconocidas, han sido muy

descuidadas en el pasado —ciencia y tecnología y medio ambiente— y la definición categórica según la cual el Estado *no debe intervenir* en la asignación sectorial de recursos.

Como es apenas obvio, la delimitación de las áreas de acción estatal deja puntos de intersección con la nueva Constitución, entre ellos especialmente la política social y el medio ambiente.

No obstante, puede argumentarse, con razón, que el enfoque de "capital humano" es restrictivo y ciertamente diferente a los principios que define la nueva Constitución como eje para la acción del Estado en el terreno social, que parecen más afines con la postulación de la *equidad* en la distribución de los frutos del desarrollo como un objetivo en sí mismo. Por otra parte, la delimitación de las áreas de acción del Estado en el Plan va, sin duda, más allá de lo que establece la Constitución, la cual habla genéricamente de intervención "en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados". (Art. 334). Además, ciertos temas constitucionales brillan por su ausencia en el nuevo Plan, en especial todo lo relativo al trabajo, la democratización de la propiedad y la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas. Finalmente, aunque el énfasis en el fomento a la competencia tiene claros paralelos en las normas constitucionales, ella queda reducida en el Plan a la combinación de desregulación interna y apertura hacia el exterior^{3/}.

B. ¿Una crisis económica estructural?

Pese a la imagen internacional de buen desempeño económico, la econo-

mía colombiana ha experimentado problemas macroeconómicos importantes desde mediados de la década del setenta, que han generado un amplio análisis y debate en el país. Estos problemas tienen tres manifestaciones diferentes: un menor ritmo de crecimiento en relación con el que fue característico entre fines de la Segunda Guerra Mundial y mediados de los setenta, unos ciclos económicos más pronunciados y un freno total a los procesos dinámicos de cambio estructural que había experimentado la economía del país hasta mediados de la década del setenta, especialmente en materia de industrialización (véase, al respecto, el Cuadro 1)^{4/}.

Aunque la economía experimentó una recuperación importante desde mediados de la década del ochenta y alcanzó de nuevo un ritmo de crecimiento del 4.5% entre 1985 y 1990, similar al promedio histórico desde que existen registros de cuentas nacionales, dicha recuperación no fue percibida como una ruptura de las tendencias estructurales adversas que venía experimentando desde mediados de los años setenta. La apreciación más firme en tal sentido la formuló Fedesarrollo a comienzos de 1990, cuando anotó que esta recuperación había sido la sucesión de bonanzas sectoriales sin un claro patrón de cambio estructural^{5/}.

La apreciación del nuevo Plan de Desarrollo en tal sentido es radical. En efecto, el Plan atribuye la crisis a un excesivo intervencionismo en la asignación de recursos, que llevó al país a un "enclaustramiento" progresivo. Indica, de hecho, que en ausencia de una fuerte liberalización económica como la adoptada, "la economía se encontraría atrapada en una trampa de bajo crecimen-

1/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), p. 83.

2/ "Para cerrar la brecha", que se refería a la brecha social, de la Administración López (1974-1978), "Cambio con equidad", de la Administración Betancur (1982-1986), y "Plan de Economía Social", de la Administración Barco (1986-1990).

3/ Para un análisis crítico más extenso del nuevo Plan, véase el reciente trabajo de Perry et al. (1992).

4/ Para un análisis de estos problemas véase Ocampo (1991).

5/ "Editorial", *Coyuntura Económica*, Marzo de 1990.

to", que virtualmente significaría el estancamiento del PIB por habitante en los próximos años.^{6/}

Aunque la caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una "crisis estructural" ha sido compartida por muchos autores, el diagnóstico del nuevo Plan de Desarrollo es exagerado y, en varios aspectos, claramente inadecuado. Este hecho es muy importante, dado que dicho diagnóstico ha servido de base para justificar una serie de reformas de grandes proporciones, que han roto la tradición gradualista del país, lo cual puede tener serias repercusiones en términos de estabilidad macroeconómica (véase, al respecto, la Sección III.B). Las deficiencias del diagnóstico son evidentes en varios frentes. Vale la pena centrar la atención aquí, sin embargo, en el análisis de las restricciones macroeconómicas que enfrentaba el país.

Las simulaciones realizadas con diversos modelos macroeconómicos a lo largo de los últimos años indicaban que, con los parámetros tradicionales del país, especialmente en materia de ahorro e inversión, y con expectativas no excesivamente optimistas sobre la evolución de los precios y las cantidades exportadas de los principales productos primarios, la tasa de crecimiento que habría alcanzado la economía del país, en ausencia de reformas estructurales importantes, habría sido de un 4% por año o un poco más^{7/}. Este resultado no es, por lo demás, sorprendente, dados los ritmos de crecimiento que el país ha alcanzado desde mediados de la década de los ochenta.

Lo que es más importante, los diagnósticos existentes sobre las dificultades

estructurales que venía enfrentando la economía difieren considerablemente de aquel que ha presentado recientemente el Plan de Desarrollo. La dinámica exportadora y, por ende, la balanza de pagos, no eran visualizadas por ningún autor como fuentes probables de bajo dinamismo económico. Este hecho no es, por lo demás, sorprendente, ya que una mirada rápida al Cuadro 1 hace evidente la veloz expansión exportadora que ha venido experimentando Colombia desde mediados de la década de los ochenta, que ha logrado borrar, en forma aparentemente definitiva, la dependencia cafetera y elevar la participación de las exportaciones en el PIB a niveles que el país no conocía desde hace medio siglo.

Esta tendencia muestra, por lo demás, lo inadecuado que resulta referirse al "enclaustramiento" como la causa básica de los problemas actuales del país, ya que la tendencia reciente de las exportaciones muestra más bien el signo contrario. Por su parte, el coeficiente de importaciones no muestra en el largo plazo ninguna tendencia clara e incluso en épocas recientes (el primer lustro de la década de los ochenta) ha alcanzado niveles muy altos en relación con los patrones históricos del país.

De hecho, según veremos en la Sección III.A, el consenso sobre la solidez de la balanza de pagos fue precisamente una de las bases del acuerdo que se generó en torno a la posibilidad y conveniencia de proceder a una liberación de importaciones relativamente ambiciosa. De acuerdo con todos los modelos alternativos, la apertura generaba, por sí misma, efectos moderadamente *recesivos* en el corto plazo, que se veían compensados con mayor crecimiento en el largo plazo. Sus efectos globales en un

CUADRO 1
CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
Y DEL SECTOR EXTERNO

Participación de la producción industrial en el PIB (precios 1975)	Composición del valor agregado industrial a/				Comercio exterior como % del PIB (precios 1975)			Composición de las exportaciones (dólares corrientes)		
	Tempranas b/	Intermedias c/	Tardías d/	Exportaciones	Importaciones	Café	Mineras e/	Menores		
1925-29	77.4%	13.7%	8.9%	24.0%	24.1%	67.7%	17.9%	14.3		
1930-34	76.2	16.7	7.1	24.4	13.1	60.5	27.7	11.7		
1935-39	60.8	30.5	8.7	20.0	15.9	53.6	36.1	10.3		
1940-44	55.6	35.3	9.0	20.4	11.2	60.7	31.7	7.7		
1945-49	51.5	37.9	10.6	21.0	14.4	72.1	20.2	7.7		
1950-54	48.4	38.4	13.2	18.4	18.4	78.7	16.3	5.0		
1955-59	43.0	36.9	20.1	17.2	15.9	76.2	16.8	7.0		
1960-64	39.9	37.0	23.1	16.0	14.1	68.9	18.9	12.2		
1965-69	40.4	35.5	24.1	15.6	14.1	61.0	15.2	23.7		
1970-74	34.1	36.2	29.7	14.9	16.9	50.5	8.7	40.8		
1975-79	32.7	35.7	31.6	15.1	16.0	57.9	6.6	35.4		
1980-84	34.1	34.3	31.6	14.1	19.3	48.7	13.0	38.3		
1985-89	32.5	34.8	32.7	17.5	15.6	35.6	31.0	33.5		
1990-91 f/	32.9	34.0	33.1	21.6	14.8	19.0	37.6	43.3		

a/ Hasta 1935-39 excluye madera, papel y sus productos.

b/ Alimentos, tabaco, madera y sus productos.

c/ Bebidas, textiles, confecciones, cuero y sus manufacturas, derivados del petróleo, minerales no metálicos y manufacturas diversas.

d/ Papel e imprentas, químicos y caucho, metales básicos y metalmeccánica.

e/ Petróleo, fueloil, carbón, níquel y oro.

f/ 1990 para la composición del valor agregado industrial.

FUENTE: Estimado con base en información de las Cuentas Nacionales de la CEPAL (1925-50), Banco de la República (1950-65) y DANE (1965-90), Anuarios de Comercio Exterior y balanzas de pagos del Banco de la República. Estimativos provisionales de 1991 según Fedesarrollo.

6/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

7/ Véanse, por ejemplo, Carrasquilla (1990), Caballero et al. (1991), Lora y Crane (1991), Villar (1991) y Ocampo (1992a).

período suficientemente largo (quizás el resto del siglo) eran relativamente pequeños en uno u otro sentido^{8/}.

Los principales obstáculos al crecimiento identificados por estos trabajos eran básicamente de tres tipos. En primer término, las tasas de ahorro e inversión eran un limitante si se quería *eleva*r el ritmo de crecimiento *por encima de un nivel "inercial" de un 4%^{9/}*. No obstante, la apertura ayudaba poco en tal sentido. Eliminaba la posibilidad de que una mayor tasa de inversión no se pudiera materializar por escasez de divisas^{10/}. Además, la eliminación de las restricciones cuantitativas y la rebaja de aranceles tenían efectos favorables sobre la inversión. Sin embargo, estos efectos positivos eran más que compensados por el efecto adverso sobre la inversión que generaba el impacto recesivo de la apertura en el corto plazo^{11/}.

El obstáculo más inmediato era, sin embargo, de carácter fiscal y estaba asociado a un peculiar problema de financiamiento interno: debido a la fortaleza de la balanza de pagos, asociada a la política cambiaria agresiva que tuvo el país hasta 1990, era necesario elevar la tributación para evitar efectos inflacionarios indebidos^{12/}. En otras palabras, el sector privado tenía que optar entre una mayor tasa de tributación o una revaluación. Pese a que optar por esta segunda alternativa era claramente contraproducente en un escenario de apertura externa acelerada, éste fue el camino que se escogió en 1991. A comienzos de 1992, con la propuesta de una

nueva reforma tributaria, el gobierno ha buscado abrirle paso a la primera de dichas alternativas. Obviamente, en el transcurso de este problema de financiamiento interno existen dos aspectos adicionales: el efecto tributario adverso de la desgravación arancelaria en un país que tenía una alta dependencia fiscal de los ingresos de aduana y las deficiencias estructurales del mercado doméstico de capitales, que impiden el uso en gran escala de dicho mercado para financiar posibles desequilibrios fiscales sin acudir al crédito externo.

Fuera de su papel crítico en la transición a una economía más abierta, el aumento en la tasa de tributación tiene, de acuerdo con estos estudios, un papel estratégico de largo plazo: el financiamiento de una mayor infraestructura social y física. Si el lento ritmo de crecimiento de la *oferta* agregada es el limitante fundamental del crecimiento económico colombiano, tal como lo supone el Plan de Desarrollo, una de las restricciones más importantes a la aceleración del crecimiento económico son los bajos niveles de ambos tipos de inversión pública característicos de los últimos años^{13/}. De hecho, la Administración Gaviria comparte este diagnóstico, ya que, de acuerdo con las simulaciones presentadas en el Plan, la política de apertura a duras penas lograría establecer a fines del siglo el ritmo de crecimiento que la mayoría de autores considera como inercial (un 4% por año) y la aceleración de dicho ritmo a niveles del 7% o más depende fundamentalmente

de esfuerzos en materia de inversión pública en infraestructura y capital humano^{14/}.

Así las cosas, los estudios existentes concordaban con el Plan de Desarrollo en la necesidad de llevar a cabo un importante esfuerzo de generación de ingresos públicos, dirigido a aumentar la inversión en capital humano e infraestructura, y postulaban que, dadas las tendencias favorables de las exportaciones, el país podía cosechar los beneficios de largo plazo de la apertura económica sin grandes costos de corto plazo. No respaldaban, sin embargo, el diagnóstico más bien catastrófico de las posibilidades del desarrollo colombiano en ausencia de reformas estructurales.

C. Estructura y reforma del aparato estatal

Existe un gran consenso en torno a que el tamaño relativo del Estado es pequeño en Colombia en comparación con países de similar nivel de desarrollo. El actual Plan de Desarrollo comparte este diagnóstico^{15/}. Los Cuadros 2 y 3 corroboran estas apreciaciones. Como en la mayor parte de los países, la participación de la demanda final del sector público en el PIB muestra una tendencia ascendente, que en el caso colombiano ha tenido un comportamiento escalonado en la posguerra: se mantuvo alrededor de un 10-12% en los años cincuenta y comienzos de los sesenta, aumentó a un 15% a fines de los años sesenta (el

primer dato que registra el Cuadro 1) y nuevamente, a un 19%, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta^{16/}. Esta última proporción es, en cualquier caso, moderada para los patrones internacionales^{17/}. Debido al alto contenido de mano de obra asalariada-calificada, la participación en la remuneración a los asalariados es mayor (alrededor del 30%) y muy superior a su participación en el empleo total, que alcanzó un pico de un 9% a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta y ha tendido a disminuir desde entonces^{18/}.

La mayor parte del aumento en la participación del sector público en la generación de la demanda interna que se experimentó hace una década estuvo asociada a la inversión de las empresas públicas, especialmente en infraestructura (generación eléctrica) y desarrollo minero. Los picos de la inversión pública coincidieron con los años de crisis de comienzos de los ochenta, cuando la inversión privada se había debilitado considerablemente, llevando la participación del sector público en la inversión total a un 50%. Con la reducción de la inversión pública y la recuperación de la privada, la tendencia ha sido la opuesta en años más recientes.

La participación del sector público en la generación del PIB ha sido similar a aquella que ha tenido en la demanda y elevada sólo en cuatro sectores: servicios sociales y comunales, servicios pú-

8/ Véanse los trabajos citados en la nota anterior y Perry *et al.* (1992). Un ensayo reciente llega, por el contrario, a la conclusión que el efecto recesivo inicial puede ser considerable (Ramírez, 1991)."

9/ Caballero *et al.* (1991) y Sánchez *et al.* (1992). La Misión de Empleo (1986) resaltó también la necesidad de elevar las tasas de ahorro e inversión hace varios años.

10/ Caballero *et al.* (1991).

11/ Lora y Crane (1991) y Villar (1991).

12/ Ocampo (1992a).

13/ Perry *et al.* (1992).

14/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

15/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. I.

16/ Para detalles adicionales, véase Comisión del Gasto Público (1986)

17/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. V y Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981). Esto también es cierto en relación con el empleo público. Un trabajo de PREALC (Echeverría, 1985) realizado hace algunos años encontró, en efecto, que las relaciones de dicho empleo con indicadores laborales generales era, en Colombia, alrededor de la mitad del nivel típico en otros países latinoamericanos.

18/ Misión de Empleo (1986), González (1987) y Reyes (1987).

CUADRO 2
TAMAÑO RELATIVO DEL SECTOR PUBLICO
SEGUN DIVERSOS INDICADORES MACROECONOMICOS
(Valores porcentuales)

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86	1987-89
DEMANDA FINAL DEL SECTOR PUBLICO (% DEL PIB) 14.98					
Consumo final de las administraciones públicas	15.02	18.11	19.93	19.13	19.13
Inversión bruta	9.49	10.34	10.49	10.15	10.15
	5.49	7.77	9.44	8.97	8.97
VALOR AGREGADO DEL SECTOR PUBLICO (% del PIB) 14.62					
Administraciones públicas	14.80	18.21	20.87	20.87	20.87
Empresas públicas no financieras	8.04	9.78	10.59	10.59	10.59
Instituciones financieras públicas	5.15	6.84	8.37	8.37	8.37
	1.44	1.58	1.91	1.91	1.91
REMUNERACION A ASALARIADOS					
(% de la remuneración a asalariados)	29.78	30.53	33.57	33.57	33.57
Administraciones públicas	21.35	21.15	23.48	23.48	23.48
Empresas públicas no financieras	6.19	6.76	7.20	7.20	7.20
Instituciones financieras públicas	2.24	2.62	2.89	2.89	2.89
AHORRO DEL SECTOR PUBLICO (% del PIB)					
Administraciones públicas	4.12	4.70	5.44	5.44	5.44
Empresas públicas no financieras	2.05	1.73	2.60	2.60	2.60
	1.42	1.44	2.10	2.10	2.10
INVERSION BRUTA (% del PIB)					
Administraciones públicas	5.49	7.77	9.44	9.44	9.44
Empresas públicas no financieras	3.18	3.85	3.63	3.63	3.63
	2.30	3.92	5.82	5.82	5.82
INVERSION BRUTA					
(% de la inversión bruta total nacional)	28.04	37.19	39.18	50.27	43.47

FUENTE: DANE. Cuentas nacionales y Cuentas del sector público. Promedios de participaciones anuales, expresadas a precios corrientes.

CUADRO 3

ESTRUCTURA DEL PIB GENERADO POR EL SECTOR PUBLICO
(A precios de 1975)

	1971-74	1975-78	1979-82	1983-86
I. ESTRUCTURA DEL PIB DEL SECTOR PUBLICO				
Sector agropecuario	0.17	0.19	0.23	0.23
Minería	8.56	4.87	3.40	4.02
Industria manufacturera	3.88	5.79	9.87	14.18
Electricidad, gas y agua	6.41	7.15	7.14	6.34
Construcción	2.24	1.74	1.29	1.22
Comercio y hotelería	0.00	1.36	1.38	1.37
Transporte y comunicaciones	11.24	13.15	12.82	12.94
Servicios financieros	11.14	10.97	10.48	10.47
Servicios comunales, sociales y personales	56.36	54.78	53.37	49.22
II. PARTICIPACION EN EL PIB SECTORIAL				
Sector agropecuario	0.10	0.12	0.16	0.20
Minería	53.12	49.78	41.66	32.85
Industria manufacturera	2.38	3.72	6.94	12.74
Electricidad, gas y agua	100.00	100.00	100.00	100.00
Construcción	8.75	7.51	5.86	5.50
Comercio y hotelería	0.00	1.52	1.67	2.14
Transporte y comunicaciones	19.20	22.10	20.74	26.21
Servicios financieros	11.16	11.68	11.29	13.76
Servicios comunales, sociales y personales	65.08	65.76	64.01	71.07

FUENTE: DANE, Cuentas nacionales y Cuentas del sector público.

blicos domiciliarios, minería, transporte (puertos y ferrocarriles) y telecomunicaciones^{19/}. Fuera de la minería, se trata, así, de las dos áreas más tradicionales de acción pública —servicios sociales e infraestructura—, donde se concentran las principales "fallas del mercado" identificadas por la teoría económica del bienestar (bienes públicos, externalidades, economías de escala, monopolios naturales, etc.) Conviene anotar, además, que en el caso de la minería, gran parte de la producción estatal se hace indirectamente a través de contratos de asociación con empresas privadas (básicamente multinacionales), las cuales llevan a cabo directamente las labores de producción. De hecho, la participación del sector público en este sector ha sido decreciente a lo largo de las dos últimas décadas (Cuadro 3).

Aunque la acción pública ha sido limitada y se ha concentrado en áreas tradicionales, las "fallas del gobierno" señaladas por la "nueva economía política" no han estado ni mucho menos ausentes: la tendencia de un sistema con mucha intervención gubernamental a asignar demasiados recursos a tratar de obtener favores del Estado en vez de destinarlos a fines productivos, la corrupción, la información inadecuada con base en la cual se toman las decisiones del gobierno, los incentivos inadecuados a mantener altos niveles de eficiencia en el caso de las empresas públicas^{20/}, etc. Además, el excesivo centra-

lismo ha redundado en otra serie de "fallas del gobierno", que podríamos denominar "políticas", en la medida en que el problema fundamental reside en este caso en la creciente distancia entre el gobierno y sus gobernados.

Acorde con este diagnóstico, las reformas que se han venido adoptando y proponiendo en torno a la organización del Estado han sido dirigidas a fortalecer los mecanismos de descentralización y a racionalizar el aparato estatal y privatizar algunas de sus funciones. Aunque la descentralización responde a motivaciones fundamentalmente políticas, la racionalización del aparato estatal también exige que se devuelva a las regiones aquellas funciones en las cuales no existen economías de escala de ningún tipo y cuya centralización fue el resultado histórico del acceso diferencial a ingresos corrientes y de capital en distintos niveles del sector público.

Este proceso tiene, sin embargo, dos costos importantes. El primero está asociado al hecho de que las costumbres políticas regionales y locales, quizá más que las nacionales, concentran todos los vicios que el país ha comenzado a rechazar abiertamente en años recientes. Este dilema es en cierto sentido falso, ya que, en cualquier caso, los sucesivos gobiernos nacionales han delegado en las fuerzas políticas regionales y locales la administración pública en los niveles correspondientes. Por lo tanto, el nuevo régimen tiene la virtud de que establece la responsabilidad directa

de los administradores públicos con los electores, una instancia de control político que antes era mucho más débil a nivel regional y local. El menor control nacional durante un período de transición puede generar, sin embargo, algunos costos.

El segundo problema es el costo fiscal de la transición. Las nuevas normas constitucionales aumentarán la participación de los departamentos y municipios en las rentas nacionales de un 33% a poco más de 45% a comienzos del próximo siglo^{21/}. Aunque asumen funciones que hoy en día corresponden a la nación, se considera que el balance neto para las finanzas nacionales es negativo. Este efecto neto, unido al costo de las nuevas instituciones creadas por la Constitución de 1991, fue estimado en el reciente proyecto de reforma tributaria en poco menos del 1% del PIB en los próximos años, que se elevará gradualmente hasta alcanzar un 2% del PIB a finales del siglo^{22/}. Este no es, además, el único reto fiscal que enfrenta hacia adelante el Gobierno Nacional. El otro que tiene un costo fiscal significativo es la reforma del sistema de pensiones, que será mayor entre más alto sea el componente privado que se le quiera dar al nuevo esquema. En el caso de un sistema privado puro, dicho costo alcanzaría entre 2.5 y 3.0% del PIB durante un período de transición, únicamente en lo relativo a pensiones del sector privado^{23/}. Obviamente, estos costos, unidos a los de la creciente carta pensional del sector público y quizás a otros problemas, redundan en una situación fiscal extremadamente grave, ya que el

Gobierno Nacional tiene ingresos totales que apenas superan ligeramente el 10% del PIB. Curiosamente el proyecto de reforma tributaria en discusión evadió estos elementos *estructurales* de las finanzas públicas para concentrarse en los temas exclusivamente coyunturales. En los próximos años, será necesario, en cualquier caso, enfrentar los primeros.

En lo relativo a la estructura del sector público, la discusión se ha centrado en el proceso de privatización, dejando de lado el tema quizás más importante de cómo generar incentivos para una adecuada administración de aquellas entidades que por necesidad continuarán siendo públicas. Dada la importancia que ha tenido históricamente el debate ideológico en torno a la propiedad pública vs. la privada, no es quizás sorprendente que el tema de la privatización se torne en un asunto político extremadamente delicado. Sin embargo, en un país en el cual el Estado es relativamente pequeño y ejerce básicamente su radio de acción en áreas muy tradicionales, la privatización no debería ser un tema prioritario de la agenda económica y política nacional. De hecho, el propio presidente de la República ha sido claro en diversas ocasiones en resaltar que el tema de las privatizaciones carece en Colombia de la prioridad que tiene en otros países.

Esta forma de formular el problema ha tenido un costo importante, ya que ha hecho que el gobierno haya carecido de una *política general* de privatización y que, por lo tanto, este proceso haya

19/ Este Cuadro también registra una participación modesta del sector público en la industria manufacturera y en servicios financieros. En el primer caso, la participación creciente es más un efecto de márgenes de ganancia e impuestos indirectos crecientes en las dos actividades más tradicionales de producción del Estado (derivados del petróleo y licores).

20/ Las razones son múltiples y están adecuadamente catalogadas en Urrutia (1991): la ausencia de incentivos fuertes a reducir costos, el carácter difuso de los objetivos de las empresas públicas y la consecuente dificultad de monitorear su comportamiento, la falta de información de quienes ejercen dicho monitoreo, la ausencia de fuerte incentivo que genera el buen desempeño económico, la probabilidad de quiebra, el exceso de *interferencia política* en su funcionamiento y la mayor capacidad para obtener favores del gobierno.

21/ Perry y Rodríguez (1991).

22/ Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia, "Exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones", Bogotá, marzo de 1992.

23/ Lora et al. (1992).

pasado a depender de *iniciativas* desarticuladas, incluso contradictorias entre sí^{24/}. La reacción violenta al proyecto de privatización de Telecom indica que las iniciativas neo-liberales más extremas en este campo van a ser derrotadas en el terreno político. Existen, sin embargo, alternativas intermedias, acordes con las nuevas normas constitucionales, que pueden abrirse paso. El proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios recoge en forma novedosa dos principios constitucionales básicos que deberían ser quizás la guía para el diseño de la reforma del Estado en este frente: el principio de *competencia* y el de *complementariedad*^{25/} entre los sectores público y privado.

El primero de estos principios se deriva de las nuevas normas constitucionales, según las cuales el fin social de la propiedad sólo se satisface plenamente cuando existe competencia. De ahí se deriva la norma según la cual es función esencial del Estado evitar el abuso de posiciones dominantes en el mercado. Este principio tiene dos implicaciones importantes en relación con el tema que nos ocupa. La primera de ellas es que la privatización de actividades públicas sólo se justifica cuando es posible garantizar la competencia^{26/}. La segunda es que no existe ninguna razón por la cual el principio de la competencia

no deba aplicarse igualmente a aquellos bienes y servicios que suministra el sector público. La "libertad de entrada" a estos servicios para el sector privado que establece la nueva Constitución es, así, un avance importante. De hecho, ésta es la situación que ha prevalecido tradicionalmente en la provisión de servicios sociales, como lo indica la alta participación privada en la prestación de servicios de educación y salud.

Como la competencia no es viable cuando existen verdaderos "monopolios naturales", estos mismos principios establecen que el gobierno debe ser, en principio, quien asuma la producción. Pero el principio de control contra el abuso de posiciones dominantes en el mercado es igualmente aplicable en estos casos. Por este motivo, la nueva Constitución establece diversos mecanismos de regulación aplicables en estos casos: a la posibilidad de regular la fijación de tarifas de servicios públicos, que ya había establecido la reforma constitucional de 1936, se han agregado ahora nuevos mecanismos de control por parte de los usuarios, exigencias de eficiencia en su prestación y, en última instancia, la posibilidad de privatización, cuando las "fallas del gobierno" superen a las del mercado. El proyecto de ley sobre servicios públicos domiciliarios desarrolla estos principios, creando dos instancias de control: los Comi-

tes de Desarrollo de los servicios públicos, compuestos de las autoridades políticas y de los usuarios, y la Superintendencia de Servicios Públicos, que fija tarifas, establece indicadores de gestión, promueve la competencia, evita abusos del poder monopólico y puede intervenir directamente las empresas cuando no cumplen los criterios establecidos. El proyecto establece, además, múltiples mecanismos de participación privada en estos casos, diferentes a la propiedad —los cuales tienen, además, múltiples antecedentes en Colombia—^{27/}, que desarrollan el principio de complementación entre las actividades públicas y privadas, aunque discrimina, en cierto sentido, contra aquellas empresas públicas que optan por no utilizar estas alternativas (v.gr., estas empresas nunca pueden tener libertad para fijar sus tarifas).

La aplicación de los nuevos principios constitucionales extiende, así, el sistema mixto (público/privado) que ha tenido el país en servicios sociales a los servicios públicos domiciliarios, con base en dos principios fundamentales: complementariedad y competencia entre los sectores público y privado, abriendo, así, la posibilidad de participación privada a través de muy diferentes modalidades, cuyas virtudes relativas varían de caso en caso. La aplicación de estos principios debería hacerse extensiva, por lo demás, a otras áreas donde el sector público tiene una participación importante, muy especialmente a la banca, donde los criterios de reprivatización de las entidades nacionalizadas en la década pasada y de eventual privatización de las entidades tradicionalmen-

te públicas no se han hecho hasta ahora explícitos e incluso en algunos casos ha acrecentado la concentración del poder económico en el sector.

D. La política social

Pese a las discrepancias entre la Constitución, el Plan de Desarrollo y el diagnóstico de diversos analistas, existe un poderoso elemento de consenso: la necesidad de aumentar el gasto público social. El tema es particularmente importante en la situación actual de Colombia por tres razones diferentes. En primer término, existe evidencia amplia según la cual las tendencias favorables que se experimentaron en el país en la década del setenta en materia de distribución de ingreso y reducción de los niveles de pobreza se han interrumpido en los últimos años e incluso pueden estarse revirtiendo^{28/}. En segundo lugar, existe un acuerdo en torno a que, independientemente de la mejoría que experimentaron las condiciones sociales del país en décadas pasadas, todos los indicadores correspondientes son insatisfactorios y contribuyen —conjuntamente con otras causas— a agudizar el clima de violencia. Finalmente, existe también clara evidencia del retroceso que ha experimentado el gasto público social desde mediados de la década de los ochenta sobre niveles que, medidos como proporción del PIB, eran relativamente bajos, y que dicho retroceso se ha reflejado en el deterioro de la calidad de algunos servicios sociales^{29/}.

El mejoramiento o deterioro de las condiciones de vida de la población es, por supuesto, el resultado conjunto de la gestión macroeconómica, tanto co-

24/ Tal vez las mayores contradicciones son aquellas que existen entre los proyectos de ley sobre servicios públicos domiciliarios (Ministerio de Hacienda et al., "Exposición de motivos del proyecto de ley de régimen de servicios públicos domiciliarios", Bogotá, febrero de 1992) y telecomunicaciones (Ministerio de Comunicaciones, "Exposición de motivos al proyecto de ley por la cual se expide el régimen legal de los servicios públicos de telecomunicaciones, se organiza y regionaliza su prestación y se dictan otras disposiciones", Bogotá, febrero de 1992) presentados al Congreso Nacional en febrero de 1992, que es tanto más paradójica cuanto que el primero abarca en principio el área de las telecomunicaciones. El primero es, en efecto, enfático en dos principios: la defensa de la competencia como principio regulador básico y la posibilidad de participación de entidades públicas, privadas o mixtas. Por el contrario, el segundo no sólo resguarda algunos monopolios, sino que establece el principio de privatización forzosa. Fuera de estas dos, existen, sin embargo, proyectos de privatización en muchas otras áreas.

25/ Ministerio de Hacienda et al., op. cit.

26/ Cárdenas (1991) y Urrutia (1991).

27/ Estas modalidades incluyen la administración de las acciones públicas (fiducia), la delegación de la administración de la entidad, la concesión de los bienes de la empresa oficial y la delegación parcial de su gestión (subcontratación).

28/ Sobre este último tema véase, en particular, Sarmiento (1992).

29/ Véanse, al respecto, los sucesivos análisis del gasto público y de diversos indicadores sociales incluidos en la revista *Coyuntura Social*.

yuntural como estructural, y de los esfuerzos en el frente del gasto social. A lo largo de la última década, la literatura económica internacional ha otorgado un peso cada vez mayor al primero de dichos determinantes. Esta dimensión macroeconómica se encuentra desarrollada sólo en forma escueta en el actual Plan de Desarrollo. El análisis de los efectos de los programas de reestructuración sobre la situación social se limita en el Plan a consideraciones sobre la evolución previsible de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas^{30/}. Como estos últimos tienen una tendencia a la mejoría mucho más inercial que los indicadores de pobreza medida a través de ingresos, este enfoque resulta ciertamente incompleto.

El principal estudio realizado sobre este tema llega a conclusiones bastante pesimistas sobre los efectos sociales de los actuales programas de reestructuración^{31/}. Este trabajo indica que tanto los programas de reestructuración del sector público como de apertura (si, en este último caso, se compensan, como se ha venido haciendo, los menores recaudos arancelarios con aumentos del IVA) tienen efectos adversos sobre los principales indicadores sociales. Debido al peso que tiene la mano de obra calificada en el empleo gubernamental, los efectos del programa de reestructuración del sector público son mayores en los deciles más altos de la distribución del ingreso. La apertura a las importaciones tiene, por el contrario, efectos desfavorables sobre los ingresos de casi todos los sectores sociales, con un impacto distributivo ligeramente regresivo. En palabras de los autores:

El resultado de largo plazo es, así, una economía más competitiva internacionalmente, con un sector externo más fuerte, menos sujeta a presiones inflacionarias y sin desequilibrios fiscales; pero con unos niveles de ingreso real reducidos, especialmente entre los estratos más pobres de la ciudad, un deterioro de los indicadores sociales y una menor productividad laboral^{32/}.

Este estudio concluye, además, que una política agresiva de gasto social tiene un impacto favorable sobre la actividad económica y los niveles de productividad. No obstante, si los programas sociales respectivos se financian con aumentos en los impuestos —sin lo cual no serían, por lo demás, sostenibles—, dichos efectos sólo se percibirán en el largo plazo. Así las cosas, dicha política es inadecuada como mecanismo para compensar los efectos adversos que tendrán los programas de reestructuración durante los primeros años. El Plan de Desarrollo comparte implícitamente esta conclusión, ya que señala que los efectos esperados de las inversiones en capital humano sólo tendrán un efecto significativo sobre la actividad económica en el segundo lustro de la década de los noventa.

Respondiendo a las deficiencias que han manifestado los instrumentos tradicionales de acción del Estado en esta área y a tendencias en boga a nivel internacional, el nuevo Plan de Desarrollo formula tres principios básicos para el diseño de la política social. El primero de ellos es la focalización del gasto hacia los sectores de menores ingresos. El segundo es la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios. El tercero es el diseño de un esquema

administrativo más adecuado para la ejecución de la política social, básicamente a través de la delegación de diversas funciones de prestación de servicios en el sector privado y, para aquellas que permanezcan en manos del sector público, en entidades de nivel regional o local.

Estos principios apuntan a la solución de problemas reales. Más aún, ellos han venido introduciéndose gradualmente en el diseño de la política social en los últimos años. La focalización ha sido, por ejemplo, la esencia del Plan Nacional de Rehabilitación, de los programas de atención preescolar lanzados por la Administración Barco y del nuevo programa de vivienda de la Administración Gaviria. La reorientación hacia subsidios de demanda ha tenido su expresión más acabada en el nuevo programa de vivienda popular, pero también fue la esencia de la reforma al sistema nacional de salud en 1988, aunque en este último caso ha tenido pocas implicaciones prácticas. Por otra parte, la prestación de servicios sociales —aun a diferencia de los servicios públicos domiciliarios— no ha sido ni mucho menos privilegio del sector público en Colombia. El sector privado tiene una alta participación, mayoritaria en algunos casos, en la educación secundaria, universitaria, en la prestación de servicios de salud (incluyendo aquellos asociados a la seguridad social, a través de las Cajas de Compensación Familiar).

La aplicación plena de estos principios presenta, sin embargo, algunos obstáculos, tanto de carácter práctico como conceptual, que obligan a un cierto pragmatismo en su instrumentación. El modelo de subsidios de demanda focalizados tiene dos problemas diferentes. En primer término, supone la existencia de una oferta privada ade-

cuada en cantidad y calidad. Este supuesto no se cumple en la mayoría de los casos en cuestión y no sólo en razón de "barreras a la entrada", que en el caso de los servicios sociales no existen en Colombia. El segundo es el costo potencial de la ejecución de algunos programas de subsidio focalizado. Es casi surrealista pensar, por ejemplo, en un sistema de distribución de subsidios directos para el pago de servicios de agua, luz y teléfono como sustituto del actual sistema de tarifas diferenciales por estrato social. No es, por ello, sorprendente, que en la práctica el principio de "focalización" se aplique a través de la selección del tipo de programas a financiar, siguiendo indicadores indirectos sobre su incidencia distributiva^{33/}. Este es el enfoque que utiliza de hecho el Plan de Desarrollo, al hacer énfasis sobre programas tales como la universalización de la educación primaria, el incremento en la matrícula secundaria, la atención primaria en salud y programas de nutrición, la mayoría de ellos prestados a través de entidades esencialmente públicas.

La participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta —al menos la oferta de calidad— hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público a los de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las

30/ Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. VII.

31/ Lora y Ramírez (1991). Véase también Perry *et al.* (1992).

32/ Lora y Ramírez (1991), p. 83.

33/ Selowsky (1979) presenta, al respecto, cálculos de la incidencia de distintos tipos de gasto por estratos de la distribución del ingreso.

desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social.

El segundo problema, íntimamente relacionado con el anterior, es la dificultad del Estado para controlar la calidad de los servicios, particularmente aquellos prestados por el sector privado. El Plan de Desarrollo lo reconoce explícitamente en relación con la educación universitaria y propone eliminar las funciones que ha venido ejerciendo teóricamente el ICFES en tal sentido. A través de los sistemas de selección de profesionales, el Estado tiene, sin embargo, alguna capacidad para regular la calidad de los servicios que ofrece^{34/}.

Existen otras "fallas del mercado" en el caso de los servicios sociales y otros problemas asociados a principios de carácter político que deben tenerse en cuenta en su diseño. Entre los primeros, conviene resaltar que en esta actividad abundan los "monopolios naturales", problemas de información, incentivos erróneos que podrían generar los subsidios de demanda, y costos que son difíciles de recuperar en razón de las externalidades, del carácter público de los bienes o de otras razones. Por último, uno de los principios políticos básicos que debe incorporarse en el diseño de los servicios sociales es el de solidaridad. Tal vez el problema más importante de un sistema puramente privado de seguridad social, como el chileno, es precisamente la ausencia de este principio; por ello, y por razones fiscales, la

propuesta preliminar del gobierno en este frente es un régimen mixto, en el cual el subsistema público garantizaría una pensión mínima a todos los cotizantes al subsistema público^{35/}.

En cierto sentido, Colombia está atada al sistema mixto de prestación de servicios sociales que ha tenido desde hace ya mucho tiempo. Ello no debe ser visto con recelo, ya que este sistema tiene muchas virtudes, y por ello debe extenderse a los servicios públicos domiciliarios, según lo hemos señalado en la sección anterior. Un régimen de este tipo permite corregir mucho mejor las múltiples "fallas del mercado" que son intrínsecas a un sistema puramente privado, sin eliminar la competencia para el sector público. Dentro de un sistema de esta naturaleza, es conveniente introducir con gradualidad y pragmatismo los principios que formula el nuevo Plan de Desarrollo. La ampliación de la esfera privada en algunos de estos casos puede ser deseable, pero requiere de múltiples correctivos, los más importantes de los cuales son evitar la tendencia a la segregación social que implica el sistema y garantizar oferta de servicios privados de calidad para los sectores de menores ingresos. Esto último sólo es posible con un desarrollo de un fuerte sector solidario, a lo cual deben, por lo tanto, enfocarse las energías correspondientes. Pero, ante todo, la posibilidad de ampliar la esfera de acción privada no debe distraer la atención del Estado de lo que, en esencia, continuará siendo

34/ Esto es lo que indican los resultados de las pruebas del ICFES para bachilleres: aunque dichos resultados son, en promedio, superiores para los colegios privados, la varianza de la calidad de los resultados de los estudiantes de dichos planteles es también mayor; lo que es más importante, la superioridad de los colegios privados no es válida si se ajusta por sector socio-económico, ya que los estudiantes de los "colegios piratas" a los cuales acceden los estratos medios y bajos de la población tienen resultados más pobres que los estudiantes de colegios públicos que pertenecen a los mismos estratos; por último, la mejor calidad de los colegios privados elitistas sólo se obtiene a costos que son tres o cuatro veces superiores a los de los colegios públicos. Véase *Coyuntura Social*, No. 2, mayo de 1990, pp. 57-61, y Zuleta et al. (1992), Cap. VI.

35/ Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, "Bases para la reforma sobre el régimen de pensiones", Noviembre de 1991, reproducido en FESCOL, *La reforma del régimen pensional en Colombia: Documentos de Trabajo*, Bogotá, febrero de 1992.

su gran tarea: mejorar el subsistema público de prestación de servicios.

III. LA APERTURA ECONOMICA

A. El diseño de la apertura comercial

El proceso de apertura de la economía colombiana que se inició en los primeros meses de 1990 no carece de antecedentes.

Entre comienzos de la década del setenta y 1982 experimentó una liberación de importaciones relativamente ambiciosa, pero gradual, que se reflejó en la reducción de los aranceles, la eliminación de la lista de prohibida importación, la reducción del alcance de la licencia previa y de la tasa de rechazos de las solicitudes (Cuadro 4). Los subsidios a las exportaciones se redujeron drásticamente a mediados de la década del setenta pero, posteriormente, ante el estancamiento y colapso que experimentaron las ventas externas de estos productos, se aumentaron en forma moderada.

Unida a los efectos de la revaluación real del peso generada por la bonanza cafetera de los años setenta y la posterior bonanza de capitales, este proceso de liberación terminó en una violenta crisis de balanza de pagos (Cuadro 5), que llevó a la Administración Betancur a revertirlo en forma rápida y drástica. Para mediados de la década de los ochenta, los aranceles se habían elevado sustancialmente (incluida la sobretasa a las importaciones), prácticamente todos los productos del universo arancelario estaban bajo prohibida importación o licencia previa y la tasa de rechazos de solicitudes de importación se había elevado a niveles desconocidos en más de una década. Los subsidios a las exportaciones también se habían elevado en forma sustancial y se había iniciado uno de los procesos de devaluación más espectaculares de la historia económica del país (Cuadro 4).

El retorno a un régimen engorroso de protección y subsidio a las exportaciones fue objeto de una oposición severa por parte del Banco Mundial. Como parte de las condiciones establecidas en un crédito concedido por dicho organismo al gobierno para financiar las importaciones requeridas por los sectores de exportación, a mediados de 1985 se inició un proceso de liberación de importaciones y reducción de los subsidios a las exportaciones.

Hasta fines de 1989, el proceso de liberación fue, sin embargo, moderado. En efecto, después del traslado inicial de poco más de la tercera parte del arancel a la lista de libre importación y la reducción sustancial de la de prohibida importación, el régimen de licencias no se alteró adicionalmente en los cuatro años siguientes (Cuadro 4).

De hecho, virtualmente todos los artículos que competían con la producción nacional se mantuvieron en licencia previa y algunos en prohibida importación. La tasa de rechazos de solicitudes se mantuvo, además, en niveles muy altos hasta 1988 y sólo vino a reducirse sustancialmente en 1989. Los aranceles se redujeron, pero al mismo tiempo se eliminaron una gran cantidad de exenciones.

Este hecho, conjuntamente con la elevación sustancial de la sobretasa a las importaciones, resultó en un aumento efectivo de los gravámenes a las importaciones, según se refleja en la evolución de los derechos efectivamente pagados. Para diciembre de 1989, el arancel promedio del país, incluida la sobretasa, era todavía del 43.7%. Para los bienes de producción nacional, la protección efectiva resultante (es decir, la protección al valor agregado en los distintos procesos productivos) era del 90.9% (Cuadro 6). Aunque muchos sectores (incluso la mayoría) no utilizaban la mayor parte de esta protección otor-

CUADRO 4
POLITICA COMERCIAL, 1967 - 1991

Arancel nominal a/	Sobretasa básica a/	Arancel y sobretasa promedio pagados		Distribución del universo arancelario según régimen c/			Importaciones bajo licencia previa como % de total de importaciones	Exceso de demanda de licencias d/	Equivalente arancelario de régimen de licencias	Tasa de cambio real menores exportaciones (1986=100)	Incentivos a las exportaciones menores	Tasa de cambio real efectiva de exportaciones (1986=100) e/
		Libre Importación	Licencia Previa	Prohibida Importación								
1967	65.6 b/	3.0	14.7				96.2	41.0	36.2	75.1	23.1	73.4
1968			15.1				83.0	19.4	25.0	76.6	21.2	80.1
1969			16.2				82.8	21.6	25.7	78.9	19.1	79.9
1970	51.9		17.5				81.0	8.9	20.9	81.0	19.8	84.7
1971			16.4	3.4	80.4	16.2	71.7	12.7	19.9	82.6	22.6	90.0
1972			16.5				71.9	12.9	20.0	85.8	26.8	96.6
1973			16.7	20.2	79.8	0.0	68.8	6.0	17.0	82.6	26.6	95.0
1974		5.0	13.4	29.6	70.4	0.0	56.4	3.4	13.3	76.2	23.5	90.9
1975	32.6	6.5	15.3	34.1	65.9	0.0	57.2		14.0	79.3	13.0	85.1
1976			16.1				60.2		13.7	79.3	10.2	81.9
1977			17.2				58.8		13.7	71.7	9.9	73.4
1978	30.5		15.7	52.8	47.2	0.0	57.2		13.3	70.4	14.1	76.0
1979	28.2		16.4	66.7	33.3	0.0	55.6	1.1	12.4	67.1	14.1	72.6
1980	26.0		14.9				56.0	1.4	12.6	67.8	15.1	74.8
1981	25.9	6.5					47.8	3.4	11.3	65.4	16.4	73.9
1982			14.8	70.8	29.2	0.0	45.3	3.7	10.8	60.4	18.8	70.0
1983			14.5	41.9	58.1	0.0	58.6	19.5	18.9	62.9	23.7	70.9
1984	41.7	7.0	14.8	0.5	83.0	16.5	71.9	23.8	23.6	71.1	27.0	79.0
1985	31.4	15.0	19.3	27.0	71.6	1.4	85.2	35.4	31.1	89.7	26.4	89.9
1986			23.9	36.2	62.7	1.1	54.7	22.5	18.9	100.0	18.4	100.0
1987		18.0	24.9	37.8	61.1	1.1	52.8	18.0	17.0	101.5	14.1	100.1
1988			24.1	38.7	60.3	1.1	55.3	2.3	12.7	98.3	14.8	101.5
1989	26.6		22.4	38.8	60.1	1.1	55.3	3.5	9.2	103.1	13.3	112.5
1990	21.1	13.0	18.1	96.7	3.3	0.0	38.3	0.5	e/	88.0	10.9	106.9
1991	6.1	8.0	13.3	98.6	1.4	0.0	11.8					

a/ Fin de año. Promedio no ponderado.

b/ 1964.

c/ Agosto, 1971 y 1973; Junio, 1974; Febrero, 1975 y 1978; Septiembre, 1979. Fin de año desde 1982.

d/ Información parcial para 1974-1984 (excepto en 1980).

CUADRO 5

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS DE COLOMBIA,
1970-1991

	Crecimiento PIB total	Crecimiento PIB industrial	Inflación IPC (Dic-Dic)	Tasa de cambio real Fedesarrollo	(1986=100) Banco de la República	Balance en cuenta corriente como % de exportaciones	Cambio en reservas como % de exportaciones
1970	6.2	6.3	5.9	72.2		-37.0	0.1
1971	6.0	8.5	12.6	75.6		-61.5	9.2
1972	7.7	10.7	14.6	79.2		-21.0	13.2
1973	6.7	8.5	27.4	79.4		-6.2	10.5
1974	5.7	8.3	29.5	78.9		-27.8	-6.0
1975	2.3	1.2	22.1	85.1		-7.4	6.8
1976	4.7	4.4	20.5	82.5	88.0	8.5	28.0
1977	4.2	1.4	31.3	71.7	79.1	14.6	24.8
1978	8.5	10.0	18.9	72.4	78.8	10.3	20.4
1979	5.4	6.1	28.0	71.1	75.3	14.6	46.1
1980	4.1	1.2	26.7	70.5	77.0	2.4	30.4
1981	2.3	-2.6	26.3	66.2	75.2	-50.7	6.3
1982	0.9	-1.4	24.1	61.7	69.7	-87.9	-22.6
1983	1.6	1.1	16.7	62.2	67.8	-89.8	-54.6
1984	3.4	6.0	18.3	67.6	73.6	-57.6	-45.4
1985	3.1	3.0	22.5	76.8	84.3	-41.9	11.3
1986	5.8	5.9	20.9	100.0	100.0	8.7	22.5
1987	5.4	6.2	24.0	108.7	102.5	-0.4	-0.6
1988	4.1	1.9	28.1	113.0	104.7	-4.0	6.9
1989	3.2	2.9	26.1	117.4	107.7	-3.2	2.5
1990	4.2	6.6	32.4	133.5	117.5	9.5	8.9
1991	1.8	-2.9	26.7	131.2	114.1	32.1	24.9

FUENTES: DANE y Banco de la República. 1991: Fedesarrollo.

gada^{36/}, ella era, sin duda, una de las más altas de la historia económica del país.

Por último, aunque los subsidios a las exportaciones se redujeron también a lo largo de estos años, este proceso estuvo ampliamente compensado por la devaluación real. Además, en 1985 se eliminó el requisito de consultar la existencia de producción nacional para los insumos y bienes de capital importados a través del Plan Vallejo. Esto indica que, a partir de entonces, los sectores de exportación tuvieron acceso efectivo a los insumos extranjeros con precios internacionales.

El mantenimiento de altos niveles de protección no fue óbice para uno de los períodos más espectaculares de expansión de las exportaciones colombianas. El gran dinamismo exportador y la solidez de la balanza de pagos, aun después del colapso de los precios del café a mediados de 1989, permitieron que se generara un consenso sobre la posibilidad de profundizar las medidas de liberación. Más allá de ello, la frustración con algunas características del crecimiento económico desde mediados de los ochenta (véase la Sección II.B) generó un ambiente mucho más favorable para la adopción de un modelo más claramente centrado en las exportaciones. A ello contribuyó, finalmente, la continua presión del Banco Mundial y la adopción de procesos similares en varios países de la región.

El programa anunciado en febrero de 1990 por la Administración Barco era, sin embargo, moderado, en especial si

se compara con los procesos previos de Chile, Bolivia, México y el que había iniciado para entonces Venezuela^{37/}. El programa era gradualista en su concepción, por dos razones diferentes: se pensaba que era necesario dar a los sectores productivos un tiempo prudencial para adecuarse a la mayor competencia de las importaciones y se debía evitar, por otra parte, un deterioro de la balanza de pagos que obligara a revertir las medidas de liberación, como había acontecido a comienzos de la década de los ochenta.

El proceso se concibió entonces en dos etapas. En la primera, que tendría lugar durante dos años, se eliminarían gradualmente las licencias de importación, al tiempo que se sustituía por aranceles más altos para los productos cuya protección arancelaria resultara insuficiente. Todos los productos estarían sujetos, sin embargo, a alguna competencia externa, a través de mecanismos relativamente automáticos de asignación de licencias de importación, que reducirían considerablemente la discreción del INCOMEX en su asignación y la eliminaban en la mayoría de los casos. Solamente el sector agrícola quedó exceptuado entonces del programa de liberación. Durante la segunda etapa del programa que, según las autoridades, tendría lugar durante tres años, se reducirían gradualmente los aranceles, hasta alcanzar un promedio de 25%, el cual se consideraba adecuado para proteger la producción nacional. Este programa estaba acompañado de una aceleración importante del proceso andino de integración, de acuerdo con las decisiones

36/ Un estudio no publicado realizado por el Banco de la República a comienzos de 1989 encontró que los sobreprecios domésticos eran normalmente inferiores a los aranceles nominales para alimentos (8 vs. 53%), productos del papel (3 vs. 59%) y farmacéuticos (-25 vs. 43%) y sólo similares para autopartes (37 vs. 43%). La experiencia con las encuestas arancelarias demostró también que, a los aranceles prevalecientes entonces, no había mucha demanda de importaciones de bienes de consumo, excepto automóviles. Véanse sobre este último tema Ocampo (1990) y Hallberg y Takacs (1992).

37/ CONPES y Consejo Directivo de Comercio Exterior (1990) y Garay (1991), Cap. 1.

CUADRO 6

PROTECCION ARANCELARIA, SEGUN CLASIFICACION CUODE

	Protección nominal (arancel y sobretasa)			Protección efectiva, bienes con producción nacional				
	Dic. 1989	Dic. 1990	Sept. 1991	Marzo 1992	Dic. 1989	Dic. 1990	Sept. 1991	Marzo 1992
Bienes de consumo	61.6	52.7	22.0	17.5	137.1	125.5	52.3	41.4
No duradero	63.0	52.5	21.0	17.4	142.1	124.1	50.8	40.5
Duradero	59.1	53.2	24.0	17.8	127.2	128.6	55.4	43.4
Bienes intermedios	39.6	32.2	11.8	10.0	83.4	73.1	29.2	25.8
Combustibles y lubricantes	31.7	24.6	11.8	7.8	59.7	64.1	24.4	20.3
Para la agricultura	22.4	17.9	11.6	8.2	27.1	22.1	49.1	25.4
Para la industria	40.4	32.8	11.8	10.1	87.5	75.5	28.4	25.9
Bienes de capital	39.5	27.5	12.6	10.2	66.4	52.4	27.4	23.4
Materiales de construcción	46.7	37.4	14.8	12.4	76.2	65.1	28.1	23.7
Para la agricultura	26.1	17.7	9.4	10.7	34.8	22.9	16.3	21.7
Para la industria	38.4	24.5	11.8	9.5	62.0	45.3	25.2	21.5
Material de transporte	44.1	34.1	14.9	11.4	86.2	69.6	37.2	30.0
Total	43.7	35.6	14.3	11.7	90.9	81.2	34.8	29.3

FUENTE: Calculados con base en datos del Departamento Nacional de Planeación y el INCOMEX. Los datos para diciembre de 1989 están calculados con la clasificación MABANDINA y a partir de entonces con la NANDINA. Debido al mayor detalle de la nueva clasificación, los datos no son enteramente comparables, pero la diferencia es pequeña. Con la vieja clasificación, el arancel y sobretasa promedios son 38.7 y 13.4% en diciembre de 1990 y septiembre de 1991, y la protección efectiva total para bienes con producción nacional, 74.7 y 34.1%, en las mismas fechas.

de los presidentes de la subregión reunidos en las Islas Galápagos en diciembre de 1989 (véase la Sección III.C).

Como primeros pasos en la nueva dirección, entre febrero y julio se redujeron ligeramente la sobretasa a las importaciones y los aranceles, se amplió la lista de libre importación y se crearon nuevos sistemas de asignación de permisos de importación bajo licencia previa. Esto último se hizo dividiendo los productos correspondientes en cuatro listas: (a) una de "previa-libre", en la cual no había virtualmente ninguna restricción; (b) una de "previa-cupo", en la cual la cuota se asignaba en forma automática entre los distintos solicitantes; (c) una de "encuestas arancelarias", en la cual las licencias se asignaban mediante un sistema de remates; y (d) una pequeña lista de "previa-previa", en la cual se mantenía la discreción de las autoridades, que cubría básicamente productos agrícolas, bienes de seguridad nacional e insumos susceptibles de utilizarse en actividades de narcotráfico^{38/}. Solamente el sector agrícola quedó exceptuado entonces del programa de liberación.

Como parte del propósito de sustituir los instrumentos de protección, la Administración Barco había también acelerado el ritmo de devaluación a mediados de 1989. Sin duda, esta decisión había estado dirigida también a compensar los efectos desfavorables esperados del colapso del acuerdo internacional del café que tuvo lugar entonces. Como re-

sultado de ello, para fines de dicha administración, el país tenía una tasa de cambio extremadamente competitiva, aunque nadie se refirió entonces a ella como una tasa "subvaluada". Los esfuerzos de devaluación real incluso se acentuaron en los últimos meses de 1990, bajo la nueva administración.

En su discurso de posesión, el presidente Gaviria respaldó el gradualismo como la estrategia central del programa de apertura. Las primeras decisiones de la nueva administración estuvieron enmarcadas dentro de este espíritu: la ampliación de la lista de libre importación y rebajas adicionales de la sobretasa a las importaciones y los aranceles, especialmente de bienes de capital. En noviembre de 1990 se anunciaron, sin embargo, medidas más ambiciosas: se eliminó virtualmente el régimen de licencia previa, se hizo extensiva la liberación al sector agropecuario, aunque con instrumentos de protección adicionales^{39/} y se anunció un cronograma de reducción de aranceles, que tendría lugar durante los tres años siguientes^{40/}. Este proceso estuvo acompañado, además, de una aceleración de la integración andina en relación con las metas acordadas en diciembre de 1989 (Sección III.C).

Como elemento complementario de la nueva política, en octubre de 1990 se eliminaron virtualmente los subsidios crediticios de PROEXPO y en diciembre se aprobó la primera de una serie de rebajas del CERT, que entró en vigencia en

mayo del año siguiente. Además, en diciembre de 1990 el Congreso aprobó las nuevas Leyes Marco de Comercio Exterior y de Cambios Internacionales. La primera introdujo un nuevo esquema institucional para el comercio exterior del país, incluido un ministro del ramo y la transformación de PROEXPO en un Banco de Comercio Exterior. La segunda descentralizó el manejo cambiario en manos de los intermediarios financieros y eliminó virtualmente el control de cambios para las transacciones de servicios. Como muchos bienes de capital se han filtrado en Colombia a través de la cuenta de servicios, esta última decisión tuvo implicaciones macroeconómicas muy importantes, según veremos más adelante. Ella estuvo acompañada, además, de una generosa amnistía cambiaria, adoptada en el marco de la reforma tributaria de 1990.

El gradualismo implícito en los programas de apertura de febrero y noviembre de 1990 tenía sólidos fundamentos teóricos y amplios antecedentes nacionales e internacionales. En ambos casos se adujo la necesidad de dar un tiempo prudencial a las industrias afectadas para reconvertirse. El período otorgado era, de hecho, reducido, pero quizás no era necesario un tiempo más largo, dado que muchas industrias ya estaban en pleno proceso de modernización. La Administración Barco utilizó como argumento adicional la necesidad de evitar los efectos desfavorables sobre la balanza de pagos, que podrían echar al traste todo el programa, como de hecho había acontecido a comienzos de la década de los ochenta, pero este argumento resultó poco importante en la práctica. Pese a sus sólidos fundamentos teóricos y a la propia experiencia con el manejo exitoso de procesos similares en el pasado, la Administración Gaviria terminó dando al traste con el gradualis-

mo en 1991, más que por sus deficiencias intrínsecas (como se argumentó) por las vicisitudes del manejo macroeconómico.

B. Las vicisitudes macroeconómicas de la apertura

Las mayores dificultades en el manejo macroeconómico estuvieron asociadas al tipo de cambio y a los flujos internacionales de capital de corto plazo en un contexto de altos ritmos de inflación para los patrones colombianos. La aceleración del ritmo de crecimiento de los precios fue un fenómeno característico de la recuperación que experimentó la economía colombiana desde mediados de los ochenta (Cuadro 5) y estuvo asociada, no tanto a fenómenos de demanda, como a choques sucesivos de oferta experimentados desde 1987 en un contexto de mayor indización, particularmente salarial. Los choques de oferta provinieron en forma secuencial del mercado de alimentos, de precios internacionales de productos comercializables y de la devaluación^{41/}.

Desde 1990 pero, especialmente, en 1991, el manejo externo pasó a jugar un papel cada vez más protagónico en la política macroeconómica y, especialmente, antinflacionaria. En efecto, en 1990 se retornó a una situación de superávit en cuenta corriente, en cuantías que no difieren de las magnitudes típicas de las bonanzas cafeteras del pasado (Cuadro 5). La situación se vio agudizada a comienzos de 1991, ya que el auge de las exportaciones no tradicionales, especialmente manufactureras, coincidió con una paradójica *reducción* de las importaciones.

Dado que no era posible compensar el superávit en cuenta corriente mediante un superávit del Fondo Nacional del Café, como era característico de las bo-

38/ Para una revisión del funcionamiento de estos esquemas durante 1990, véanse Ocampo (1990) y Hallberg y Takacs (1992).

39/ Para este sector se estableció que se diseñaría un sistema de aranceles variables en función de los precios internacionales. Este sistema, conocido como "franjas de precios", eleva el arancel efectivo cuando los precios internacionales están muy bajos y, por el contrario, los reduce cuando están excepcionalmente altos. El sistema fue adoptado en junio de 1991 (un poco más tarde para algunos productos). En el intermedio, los productos respectivos se mantuvieron en licencia previa; a partir de la adopción del nuevo sistema, sólo se mantuvo para el trigo.

40/ CONPES (1990).

41/ Correa y Escobar (1990).

nanzas cafeteras del pasado, las autoridades tenían tres alternativas para manejar la coyuntura: (1) permitir su monetización; (2) generar un superávit fiscal compensatorio; o (3) adoptar medidas orientadas a reducir el crédito interno y externo al sector privado. Dada la coyuntura inflacionaria heredada y la fuerte aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios a fines de 1990, la primera alternativa fue desechada y, por el contrario, la Administración Gaviria adoptó, en forma moderada, primero, y acelerada desde los últimos días de 1990, medidas orientadas a reducir drásticamente el ritmo de crecimiento del crédito doméstico y de los medios de pago.

Aunque la situación fiscal evolucionó en un sentido favorable, el grueso del esfuerzo de estabilización recayó sobre los instrumentos monetarios. A comienzos de 1991 el gobierno adoptó un encaje marginal del 100% sobre depósitos en cuenta corriente y a término y comenzó a realizar operaciones masivas de mercado abierto. Esta política, lejos de reducir la acumulación de reservas internacionales, tendió más bien a aumentarla, derrotando así el objetivo de control monetario de las autoridades.

Las razones de este resultado fueron de dos tipos. En primer término, las medidas monetarias, unidas a la desaceleración de la devaluación, generaron, a través de un gigantesco diferencial entre la tasa de interés doméstica y aquella que se podía obtener en el exterior (tasa de interés más devaluación), incentivos masivos a la entrada de capitales, en el momento mismo en que la liberación y amnistía cambiarias habían facilitado el

ingreso de capitales. De hecho, análisis recientes muestran que la política adoptada en enero de 1991 —la combinación de un encaje marginal del 100%, operaciones masivas de mercado abierto y reducción de la devaluación— es precisamente la que *maximiza* la acumulación de reservas^{42/}.

Por otra parte, al generar una fuerte recesión doméstica, especialmente en el sector industrial, la política contribuyó a acrecentar en forma significativa el superávit comercial. En efecto, la recesión doméstica y la contracción crediticia generaron una parálisis de la inversión privada, según lo indica la información que proporciona la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo. Este comportamiento desfavorable de la inversión privada, conjuntamente con la disminución de las importaciones oficiales fueron la causa básica de la caída en las compras externas^{43/}. Es importante resaltar, sin embargo, que pese al comportamiento desfavorable de la demanda, los *pagos* por importaciones *aumentaron*, gracias a las medidas de aceleración de giros^{44/}.

Ante la ineficacia del control monetario, las autoridades centraron su atención sobre la tasa de cambio y el cronograma arancelario. En el primer caso se argumentó que era necesario corregir la subvaluación de la tasa de cambio, que estaba generando presiones inflacionarias indebidas. En el segundo se señaló que el gradualismo era la causa básica de la baja demanda de importaciones, ya que la expectativa de reducciones del arancel estaba llevando a todos los agentes a postergar sus decisiones de

importación, contribuyendo, así, a la abundancia de divisas. Este argumento, dejaba, por supuesto, de lado, las causas más básicas de la baja demanda de importaciones señaladas en el párrafo anterior; su escasa importancia relativa se hizo palpable con los eventos posteriores, ya que el dinamismo de las importaciones no aumentó después de la aceleración de la apertura^{45/}.

En cualquier caso, el nuevo diagnóstico sirvió de base para una serie de decisiones radicales adoptadas a partir de junio, que también incluyeron algunas tímidas medidas para frenar la masiva entrada de capitales a través de la cuenta de servicios. En dicho mes se adoptaron, en efecto, las siguientes decisiones: (1) el establecimiento de una retención en la fuente del 3% para fines tributarios sobre los ingresos de servicios desde el exterior; (2) la aceleración de la desgravación arancelaria prevista para enero de 1992, acentuando, al mismo tiempo, las rebajas programadas para bienes de consumo y varios intermedios; (3) la reducción de la sobretasa a las importaciones del 13 al 10%; (4) el establecimiento de un programa especial de importaciones de bienes de capital con un arancel global (incluida la sobretasa) del 10%, atado al giro anticipado del 30% del valor de dichas compras; y (5) la reintroducción del sistema de certificados de cambio diferidos para las compraventas de divisas del Banco de la República; esta decisión implicó una revaluación inicial del 7% que tendió, sin embargo, a moderarse en los meses siguientes.

Esta revaluación moderada del peso, lejos de resolver el problema, lo tendió a agudizar, por dos razones diferentes. En primer término, porque se mantuvo la política monetaria previa y, por ende, los diferenciales de tasas de interés que estaban induciendo la entrada masiva de capitales. En segundo lugar, porque se dio la señal clara de que el gobierno no controlaba la tasa de cambio, lo cual generó expectativas de revaluación aún mayores, que generaron incentivos a acelerar la repatriación de capitales. El resultado fue, por lo tanto, una acumulación acelerada de reservas en los meses siguientes, que llevó a dos medidas mucho más radicales en los meses siguientes. La primera de ellas fue la adopción, en agosto, del arancel programado para 1994. La segunda fue la decisión, adoptada a fines de octubre por la Junta Directiva autónoma del Banco de la República, de extender el plazo de maduración de los certificados de cambio de tres meses a un año, generando así una revaluación mucho mayor.

Debido a la aceleración de la apertura, en año y medio (es decir, entre febrero de 1990 y septiembre de 1991, cuando finalmente se instrumentaron las decisiones de agosto) se eliminaron virtualmente todas las restricciones cuantitativas y se redujo el arancel en dos terceras partes. La protección efectiva promedio para los bienes con producción nacional se redujo en el mismo lapso de más del 90 a un 35%. Con la adopción del arancel común colombo-venezolano en marzo de 1992, la protección nominal y efectiva disminuyó aún más, al 12 y 29%, respectivamente

42/ Lora (1991).

43/ Ministerio de Desarrollo Económico (1991) y CONPES (1991).

44/ Durante el año completo, los giros por importaciones crecieron 18% en relación con 1990. Estos mayores giros contribuyeron, por lo tanto, a *disminuir* las reservas internacionales en US\$680 millones, que por sí solas hubieran sido suficientes para contrarrestar casi la totalidad de los mayores ingresos por exportaciones (casi US\$ 900 millones según la balanza cambiaria del Banco de la República), si no hubiera habido otras fuentes de acumulación de reservas.

45/ Entre enero y agosto, las importaciones, según datos de aduanas, habían disminuido un 6.3% en relación con los mismos meses en 1990. Sin embargo, casi toda la reducción de dicho período se concentró en los cuatro primeros meses; entre mayo y agosto, las importaciones sólo fueron un 0.7% inferiores al mismo período de 1990. Después de la aceleración de la apertura, es decir entre septiembre y diciembre, las importaciones disminuyeron mucho más: 11.45% en relación con el período equivalente en 1990. Durante el primer trimestre de 1992, las compras se han mantenido a los niveles extremadamente bajos de los mismos meses de 1991.

(Cuadro 4). En forma casi simultánea con esta última decisión, se redujo el CERT, llevándolo a un monto máximo del 5% y a un nivel promedio que no es muy diferente a la incidencia de los impuestos indirectos.

Los costos de la ineficaz política macroeconómica seguida a lo largo de 1991 fueron, sin duda, elevados. Aunque, después de un rezago inicial considerable, la tasa de inflación se redujo (más como resultado de la revaluación que del lento crecimiento de los medios de pago, ya que este último objetivo no se logró), la economía experimentó una recesión severa para los patrones colombianos (Cuadro 5). Al mismo tiempo, se sacrificó el gradualismo en materia arancelaria, obligando a los sectores productivos a un ajuste excesivamente rápido. Por último, se frenó el auge exportador que el país había experimentado en forma continua desde 1985. En efecto, según lo indica el Cuadro 7, las exportaciones menores alcanzaron su pico en el segundo trimestre de 1991 y desde entonces muestran una clara tendencia a la baja.

El consenso sobre las deficiencias de la política macroeconómica seguida a lo largo de 1991 llevó a las nuevas autoridades monetarias a adoptar un giro radical desde fines del mismo año y, particularmente, a comienzos de 1992. Este giro se ha manifestado, en particular, en un cambio en los objetivos monetarios: de metas de crecimiento de los medios de pago a metas de tasas de interés. Como resultado del nuevo enfoque, se ha inducido una rápida caída de dichas tasas, con el propósito de frenar la entrada de capitales. Para el segundo trimestre del año, la mayoría de las tasas pasivas se encontraban ya en niveles

reales negativos. Pese a este giro favorable, el peso de la acumulación de reservas de 1991 se siente todavía en las expectativas de revaluación, que siguen alimentando la entrada de capitales.

El manejo macroeconómico de 1991 y 1992 hizo evidente que, como consecuencia de las reformas estructurales en curso, las autoridades económicas han perdido grados de libertad en el manejo de corto plazo y, en particular, el monetario. Por lo tanto, el manejo macroeconómico ha pasado a depender, mucho más que en el pasado, de las políticas cambiaria y fiscal. Esto implica que el país experimentará en el futuro unas fluctuaciones mucho más agudas del tipo de cambio real y de la demanda agregada interna de lo que ha sido típico en el pasado.

Esto implica, por lo demás, algo que nunca fue adecuadamente resaltado en los diagnósticos del nuevo gobierno: que la tradición de estabilidad macroeconómica de Colombia ha tenido como presupuestos básicos, no sólo una firme tradición gradualista en materia de política económica, sino también el uso de un complejo sistema de intervención dirigido a moderar los efectos domésticos de los violentos giros de la balanza de pagos^{46/}. La renuncia a estos instrumentos con la apertura económica, tiene, así, costos sobre la estabilidad macroeconómica que no son despreciables.

C. El proceso de integración

La revitalización de los esquemas de integración regional ha sido una de las características destacadas de las reformas comerciales recientes. Este es, en cierto sentido, un proceso paradójico, ya que dichos esquemas fueron concebidos como mecanismos para una libera-

CUADRO 7
EXPORTACIONES MENORES TRIMESTRALES 1987 - 1992
(Millones de dólares)

	Trimestre				Total
	I	II	III	IV	A/o
1987	323.7	383.7	441.3	529.1	1677.8
1988	454.5	457.5	522.2	523.6	1957.8
1989	454.0	571.0	580.6	565.3	2170.9
1990	522.7	629.3	729.5	828.3	2709.8
1991	797.8	1025.3	936.7	905.1	3664.9
1992	824.0				

NOTA: Exportaciones, según manifiestos de aduana, excluyendo café verde, carbón, petróleo, fuel oil y ferróniquel.

FUENTE: Banco de la República.

ción limitada del comercio en un contexto de sustitución de importaciones en escala ampliada. En el caso del Grupo Andino, después de un corto período de euforia, en los años que siguieron a su creación en 1969, se enfrentaron múltiples problemas, asociados a la incapacidad para consolidar un área de libre comercio y menos aún una unión aduanera, a la complejidad e inoperatividad de los programas sectoriales de desarrollo industrial, al incumplimiento de los compromisos adquiridos y al abandono por parte de los distintos países de la filosofía que inspiró inicialmente el acuerdo. Aunque el comercio andino creció en forma vigorosa en los años setenta, dicho crecimiento fue en gran medida independiente de las normas del pacto subregional^{47/}.

La crisis se profundizó en los años ochenta cuando, como consecuencia de la crisis de la deuda, los países incumplieron en forma masiva los com-

promisos adquiridos y adoptaron medidas comerciales y cambiarias que tendían a reducir las importaciones.

Como resultado de ello, el comercio intrarregional se redujo a la mitad entre 1982 y mediados de la década. En un intento por evitar el colapso total, los países introdujeron todo tipo de flexibilidad en la aplicación de las normas y crearon esquemas restrictivos, que quedaron consagrados en el Protocolo de Quito de 1987.

A partir de 1989 se hizo evidente un nuevo compromiso político para revitalizar el Pacto, aunque eliminando aquella parte de sus instrumentos que estaba orientada hacia la sustitución de importaciones. Este proceso tomó rumbo firme a partir de la reunión presidencial que tuvo lugar en las Islas Galápagos en diciembre de 1989. En dicha reunión, se acordó que los países eliminarían las normas más restrictivas del libre merca-

46/ Esto es lo que indica, por ejemplo, el estudio más importante realizado sobre el control de cambios colombiano. Véase Fernández (1987).

47/ Véase, por ejemplo, Garay (1981).

do —en especial, el comercio administrado— y consolidarían rápidamente el objetivo, varias veces postergado, de liberar totalmente el comercio al interior del Grupo Andino y conformar una unión aduanera. Con tal propósito, decidieron que para 1993 culminaría la liberación del comercio andino —excepto por pequeñas listas residuales de excepciones— entre los tres países más grandes y para 1995 para Bolivia y Ecuador, que en 1992 se definiría un arancel externo común, el cual sería adoptado a más tardar en 1997 por los tres países más grandes y en 1999 por los dos más pequeños, y que se revisarían los inoperantes programas industriales con el fin de hacerlos más funcionales.

El proceso de integración andino experimentó una nueva aceleración en los dos años siguientes. Así, reunidos en La Paz, en noviembre de 1990, los presidentes decidieron que la conformación del área de libre comercio se adelantaría a diciembre de 1991 para todos los miembros y la Unión Aduanera a diciembre de 1993 (dos años más tarde en los casos de Bolivia y Ecuador). Aunque Ecuador no aceptó entonces la aceleración de los compromisos adquiridos en Galápagos, lo hizo en la reunión presidencial que tuvo lugar en mayo de 1991 en Caracas, solicitando, sin embargo, un plazo de seis meses para culminar el proceso de desgravación arancelaria frente a los países miembros (es decir, hasta julio de 1992).

Simultáneamente, Colombia comenzó a participar en procesos de negociación de convenios de libre comercio con otros países latinoamericanos. En agosto de 1990, los presidentes de Colombia, México y Venezuela acordaron crear el "Grupo de los Tres", con el propósito de conformar un área de libre comercio para mediados de la década. En 1991 comenzó a negociar, además, con Chile una ampliación del acuerdo de alcance parcial que tienen los dos países en el marco de la Asociación Lati-

noamericana de Integración (ALADI), como paso previo a un acuerdo de libre comercio. Con América Central, el presidente Gaviria ofreció conceder una serie de preferencias arancelarias no recíprocas, nuevamente como primer paso en un proceso que debería culminar en acuerdos más generales de liberación comercial.

Aunque una serie de decisiones políticas abrieron, así, rápidamente el paso a acuerdos de integración ambiciosos, la instrumentación ha sido generalmente lenta. El acuerdo con México ha enfrentado la mayor oposición del sector privado del país, en razón de la estructura industrial más desarrollada que tiene dicho país. De esta manera, las negociaciones se han venido prorrogando sucesivamente y sólo se han reiniciado en mayo de 1992, aunque nuevamente con la oposición de segmentos importantes del sector privado. La lentitud de las negociaciones con México ha repercutido sobre aquellas que han tenido lugar con Chile, pese a que la estructura productiva del país austral es mucho más complementaria con la colombiana que la mexicana.

En el Grupo Andino, el gobierno nacional enfrentó una oposición severa por parte de los sectores siderúrgico y automotor a la aceleración de los compromisos de liberación. Ello llevó a un acuerdo bilateral, suscrito por los presidentes de los dos países en marzo de 1991, mediante el cual se estableció un período de transición de tres años, durante el cual la liberación estaría sujeta a cuotas en el marco de acuerdos de complementación industrial que negociarían los sectores privados de los dos países. Este mecanismo de transición fue eliminado unilateralmente por el nuevo ministro de Desarrollo a comienzos de 1992 para el sector automotor y reducido a un año para el sector siderúrgico.

Fuera de ello, en las negociaciones al interior del Grupo Andino se han en-

frentado grandes obstáculos desde fines de 1991 en tres áreas: la definición de un arancel común, la armonización de los incentivos a las exportaciones y las reglas para negociar acuerdos con países no signatarios del Acuerdo de Cartagena. En el primer caso, Colombia, Ecuador, Venezuela y la Junta del Acuerdo han defendido una estructura arancelaria simple pero escalonada, con cuatro niveles (5 a 20%), pero han existido discrepancias notables entre la estructura propuesta por Colombia y Venezuela, por una parte, y Ecuador, por otra, en relación con los aranceles de los bienes intermedios básicos. Por su parte, Bolivia y Perú han defendido la conveniencia de adoptar un arancel plano, con un nivel relativamente bajo.

En lo relativo a incentivos a las exportaciones, ha habido un acuerdo sobre la conveniencia de eliminar dichos incentivos para el comercio intrarregional, pero no así sobre su armonización frente a terceros países. Más aún, como contrapartida a la eliminación de sus subsidios a la exportación, Colombia ha demandado que se eliminen los subsidios a la producción que conceden otros países, especialmente Venezuela en relación con la electricidad, el mineral de hierro, los petroquímicos básicos, los insumos agropecuarios y las empresas públicas a través de diferentes tipos de arreglo de su deuda.

El tema de negociaciones con terceros países ha sido particularmente agitado, en razón de las iniciativas unilaterales que en tal sentido habían adoptado Colombia y México sin consultar a otros miembros del Acuerdo de Cartagena. En esta materia, Venezuela y, en menor medida Bolivia y Colombia, han sido los abogados de cierta independencia de los países para llevar a cabo sus negociaciones, ya que consideran que un esquema alternativo podría prolongarlas indefinidamente. Ecuador y Perú, por el contrario, han venido solicitando una mayor disciplina multilateral y que

dichas negociaciones se lleven a cabo preferencialmente por parte del Grupo Andino en su conjunto.

Las discrepancias profundas fueron discutidas ampliamente por los presidentes en Cartagena, en diciembre de 1991, llegando en principio a acuerdos sobre estos temas. Estos acuerdos, que quedaron consignados en el Acta de Barahona, establecen lo siguiente: (1) para enero de 1992 se conformaría una Unión Aduanera con una estructura escalonada, con niveles entre 5 y el 20%, con algunas excepciones (algunos insumos básicos sin arancel y los automóviles con un arancel máximo del 40%); el nivel máximo se reduciría al 15% en 1994; (2) debido a su aislamiento geográfico, Bolivia podría mantener su estructura arancelaria actual, que tiene dos niveles (5 y 10%); (3) Perú tendría plazo hasta mediados de 1992 para dismantelar su lista de excepciones (el mismo tratamiento otorgado a Ecuador); la lista residual sería eliminada por todos los países, excepto Ecuador, en enero de 1993; Ecuador podría hacerlo en forma más gradual, hasta mediados de 1994; (4) tanto los subsidios a la exportación como a la producción que afectan el comercio intrarregional serían eliminados en enero de 1993, al tiempo que se armonizarían los esquemas de incentivos a las exportaciones; finalmente (5) las negociaciones con terceros países —incluidas aquellas que ya se habían iniciado con México y Chile, pero también eventuales acuerdos con Mercosur— tendrían lugar en forma multilateral; sin embargo, todos los países podrían iniciar negociaciones bilaterales si fuesen aprobadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Como en ocasiones anteriores, ha sido difícil ejecutar las decisiones presidenciales. De esta manera, pese a negociaciones intensas que tuvieron lugar entre diciembre de 1991 y febrero de 1992, fue imposible llegar a un acuerdo

sobre el arancel externo común. En estas condiciones, Colombia y Venezuela decidieron, en marzo, adoptar un arancel común acordado bilateralmente, independientemente de las propuestas de otros países miembros del acuerdo. Las negociaciones en torno a otros temas polémicos no se han iniciado y seguramente enfrentarán a los dos países que hasta ahora han mostrado una decisión más firme de culminar el proceso de integración andina. Este es, en particular, el caso del desmonte de los subsidios a la producción, sobre los cuales existe una profunda discrepancia por parte de Venezuela. Aún la consolidación del área de libre comercio está sujeta a enormes incertidumbres, como lo refleja la decisión unilateral de Perú de declarar una salvaguardia generalizada entre mediados de abril y de mayo del presente año, y la larga tradición ecuatoriana de postergar la instrumentación interna de los acuerdos.

D. La apertura a la inversión extranjera

La inversión extranjera ha jugado un papel muy subsidiario en el desarrollo económico colombiano. Hasta los años cuarenta, dicha inversión se concentró fundamentalmente en actividades extractivas. Desde los años cincuenta se ha concentrado crecientemente en actividades manufactureras, pero ha sido en cualquier caso muy reducida. Basados en los registros de balanza de pagos y de cuentas nacionales, se puede estimar que dicha inversión representó apenas un 0.4% de la acumulación total de capital fijo en Colombia en los años cincuenta (menos del 0.1% del PIB) y todavía un modesto 3.1% (0.5% del PIB) en los años sesenta (Cuadro 8). Aun en el sector industrial se estima que para 1969 sólo un 16% del acervo de capital tenía origen extranjero^{48/}. Este estimativo es consistente con los datos del Cua-

dro 8, que indican que en 1970 la inversión extranjera representaba el equivalente al 27.6% del valor agregado industrial, si se mide a precios de 1975 (22.0% a precios corrientes), y estaba concentrada en las industrias química, de papel y de maquinaria y equipo.

Antes de 1967, las regulaciones sobre inversión extranjera fueron relativamente laxas. Los principales determinantes de la exigua inversión foránea fueron, por lo tanto, el deficiente sistema de concesiones petroleras, la tasa de cambio discriminatoria y la tendencia a la baja de los precios internacionales de los hidrocarburos, y el tamaño reducido del mercado doméstico para aquellos sectores industriales en los cuales tenían mayor interés las compañías extranjeras. Como parte de la reforma global del régimen de cambios internacionales, el Decreto-Ley 444 de 1967 estableció por primera vez de manera firme la obligación de las empresas extranjeras de solicitar la aprobación de sus inversiones en el país y límites a la remisión de utilidades (10% del capital invertido, que fue elevado posteriormente al 14%). Las inversiones petroleras quedaron exentas, sin embargo, del control de cambios.

Las regulaciones a la inversión extranjera se hicieron más estrictas a partir de la expedición, en diciembre de 1970, de la Decisión 24 del Grupo Andino, que fue incorporada en la legislación colombiana tres años más tarde. Esta decisión mantuvo la autorización previa para todas las inversiones, pero elevó el límite de remisión de utilidades al 20%. Aún más importante, estableció que las nuevas empresas extranjeras que se establecieran en la subregión (definidas como empresas con capital extranjero superior al 80%) deberían transformarse gradualmente en mixtas (entre 50 y 80%) o nacionales (menos del 50%).

Cuadro 8

IMPORTANCIA RELATIVA DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

A. FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA COMO % DE AGREGADOS MACROECONOMICOS

	% del PIB	% de la inversión en capital fijo	% de la inversión industrial
1951-60	0.06	0.38	
1961-70	0.54	3.14	
1971-75	0.29	1.53	5.20
1976-80	0.22	1.18	9.73
1981-85	1.32	6.80	6.89
1986-90	1.09	5.64	4.39

B. ACERVOS DE INVERSION EXTRANJERA COMO % DE AGREGADOS MACROECONOMICOS. (Precios de 1975).

	1970	1980	1990
No petrolera como % del PIB	8.51	3.93	6.84
No minera, % del PIB	8.34	3.73	3.74
Inversión en industrial como % del PIB industrial	27.61	12.41	13.58

C. COMPOSICION SECTORIAL DE LA INVERSION NO PETROLERA (Millones de dólares y % de la inversión no petrolera)

	1970		1980		1990	
Agricultura	4.2	0.9%	11.2	1.1%	22.4	0.6%
Minería	8.9	2.0%	53.7	5.1%	1584.0	45.3%
Manufacturas	317.3	69.4%	749.8	70.7%	1485.3	42.4%
Tradicional a/	73.2	16.0%	166.6	15.7%	364.8	10.4%
Papel e imprenta	38.5	8.4%	83.0	7.8%	176.0	5.0%
Químicos	149.2	32.6%	289.0	27.2%	590.1	16.9%
Metales y equipos	53.8	11.8%	204.2	19.2%	349.3	10.0%
Otras manufacturas	2.6	0.6%	7.1	0.7%	5.1	0.1%
Comercio y turismo	49.2	10.8%	96.3	9.1%	168.8	4.8%
Transporte y comunicaciones	10.9	2.4%	32.1	3.0%	33.8	1.0%
Servicios financieros	62.1	13.6%	110.1	10.4%	178.6	5.1%
Otros	4.3	1.0%	7.7	0.7%	27.3	0.8%
Total	457.0	100.0%	1061.0	100.0%	3500.1	100.0%

a/ Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, madera y sus productos y minerales no metálicos.

FUENTE: Estimativos propios basados en información de balanza de pagos, Cuentas Nacionales y acervos de inversión extranjera según el DNP.

48/ Berry (1983).

Aunque las empresas ya establecidas quedaron exentas de este requisito, se estableció que no se beneficiarían de la liberación comercial al interior del Grupo Andino, a no ser que firmaran programas de transformación en empresas nacionales o mixtas.

Por otra parte, la Decisión 24 prohibió o restringió la inversión extranjera en ciertas áreas, especialmente en el sector financiero, en los servicios públicos, comunicaciones, publicidad y transporte doméstico. Prohibió también que firmas extranjeras adquirieran las acciones que tuvieran los residentes nacionales en empresas ya existentes, excepto en casos de bancarrota. Las regulaciones domésticas fueron aún más restrictivas en el caso colombiano, ya que se limitó la inversión extranjera en la construcción de vivienda y en el transporte y mercadeo internacionales.

En los años setenta, la contribución de la inversión extranjera a la acumulación de capital se redujo incluso en relación con los niveles ya modestos de la década anterior. Como resultado de ello, la relación entre la inversión acumulada y el PIB disminuyó del 8.5 al 3.9%; para el sector industrial la caída fue igualmente severa: del 27.6 al 12.4% (Cuadro 8). Aunque las restricciones implícitas en el Decreto 444 y en la Decisión 24 sin duda tuvieron un efecto adverso, esta tendencia tuvo igualmente otras causas, en especial el freno al proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar desde mediados de los años setenta^{49/}.

Las ventajas de contar con normas poco restrictivas para la inversión extranjera se hicieron patentes en el país en el sector minero. En 1974, las normas sobre inversión foránea en el sector experimentaron un cambio radical, que se

expresó en la eliminación del viejo mecanismo de las concesiones y su sustitución por contratos de asociación, en los cuales la firma extranjera tiene una participación definida previamente en la producción y tiene garantizado que venderá su producción a precios internacionales. Como resultado de este nuevo esquema, las inversiones extranjeras en la minería experimentaron una verdadera bonanza en la década pasada, que elevó la participación de la inversión extranjera en la inversión fija al 6.8% en 1980-1985 y al 5.6% en 1986-1990. Esta bonanza se sustentó también en los altos precios internacionales del petróleo durante los primeros años de su instrumentación, por los hallazgos petroleros de la década de los ochenta y por las coinversiones estatales en el caso del carbón.

El consenso en torno a los escasos beneficios que había tenido el giro hacia una política restrictiva a fines de los años sesenta, conjuntamente con los beneficios que podría tener la inversión extranjera en una economía más abierta, condujo a cambios de fondos en la legislación correspondiente a partir de 1987. En aquel año, el Grupo Andino aprobó la Decisión 220 que devolvió a los países la autonomía en el manejo de varios temas relativos a la inversión extranjera, aunque mantuvo las normas restrictivas en algunas áreas, especialmente la exclusión de las empresas extranjeras de los beneficios de la liberación comercial intra-subregional. En uso de las nuevas normas andinas, la Administración Barco liberalizó ligeramente las normas correspondientes. Así, eliminó la obligación de las nuevas empresas foráneas de transformarse en mixtas o nacionales, permitió que adquirieran acciones poseídas por nacionales, eliminó algunas restricciones sectoriales y ele-

vó al 25% el límite de remisión de utilidades. En los años siguientes, la administración promovió nuevas normas que permitieron la operación en el país de fondos institucionales con capital foráneo y presentó las primeras propuestas para eliminar las restricciones a la inversión extranjera en el sector financiero.

Los cambios más importantes en la legislación sobre inversión extranjera se introdujeron, sin embargo, en 1990 y 1991, en la Administración Gaviria. Basado en una propuesta gubernamental, en diciembre de 1990 el Congreso autorizó finalmente a los inversionistas extranjeros a adquirir hasta el 100% del capital de las entidades financieras. Por otra parte, una serie de decisiones del CONPES^{50/} establecieron los principios de igualdad de trato a los inversionistas extranjeros y eliminaron la mayor parte de las restricciones sectoriales, dejando únicamente prohibida la inversión en las áreas de defensa nacional y desechos tóxicos. Se eliminaron, además, las autorizaciones previas, excepto para petróleo, servicios públicos, telecomunicaciones, sector financiero (donde los inversionistas nacionales deben también solicitar la autorización de la Superintendencia Bancaria) y grandes inversiones mineras (superiores a US\$ 100 millones).

Por otra parte, se hizo extensivo el registro automático y se permitieron nuevas modalidades de fondos extranjeros, pero se mantuvieron algunas limitaciones al tipo de papeles en los cuales pueden invertir sus recursos. El límite a la remisión de utilidades se elevó al 100% en enero de 1991 y posteriormente se eliminó en octubre. Los beneficios cambiarios para las inversiones petroleras se hicieron extensivos en este último

mes al gas natural y al carbón. Por otra parte, en marzo de 1991, la Decisión 291 del Grupo Andino hizo extensivas a las firmas extranjeras las ventajas de la liberación comercial. En diciembre, el gobierno aprobó la creación de un ente mixto (público-privado) de promoción de la inversión extranjera. Finalmente, en marzo de 1992, inició conversaciones con los Estados Unidos dirigidas a la suscripción de un acuerdo bilateral de inversiones y aprobó la suscripción del convenio para solución de conflictos sobre inversión extranjera (ICSID), que hace parte del grupo del Banco Mundial.

Curiosamente, las mismas decisiones que liberalizaron considerablemente las normas sobre inversión extranjera, mantuvieron restricciones importantes a la inversión colombiana en el exterior. Esto resulta un contrasentido, ya que la internacionalización de la economía colombiana exige también un flujo importante de capitales hacia afuera. Así, en enero de 1991 se mantuvieron las autorizaciones previas para todas las inversiones colombianas en el exterior. Estas sólo se eliminaron para inversiones inferiores a US\$ 200.000 en octubre e inferiores a US\$ 500.000 a partir de diciembre.

Aunque las nuevas normas han creado un clima favorable a la inversión extranjera, conviene recordar que ella tiene múltiples determinantes, tanto económicos como políticos, que la afectarán adversamente en los próximos años. Entre los primeros conviene resaltar la alta concentración accionaria característica del sector privado y el campo limitado y la oposición política a un programa ambicioso de privatización, que reduce considerablemente el campo de acción a los fondos institucionales de

49/ Ocampo (1992b).

50/ Departamento Nacional de Planeación -CONPES, "Nuevo estatuto de inversiones internacionales", enero de 1991; "Ajustes al estatuto de inversiones internacionales", octubre de 1991; "Promoción de inversión extranjera", diciembre de 1991; y "Mecanismos internacionales para el fomento de la inversión extranjera en Colombia", marzo de 1992.

inversión. Conviene también recordar que la apertura tendrá efectos adversos sobre algunos sectores industriales donde se han concentrado tradicionalmente las inversiones en el país. Entre los beneficios más importantes, conviene resaltar la realidad del mercado colombo-venezolano, que no sólo puede incentivar inversiones de terceros países que quieran beneficiarse de dicho mercado, sino también —quizás especialmente— flujos bilaterales cuantiosos, como se ha hecho evidente desde 1991.

E. Los temas de negociación con los Estados Unidos

Las negociaciones con los Estados Unidos sobre asuntos económicos han tenido lugar en los últimos años en dos escenarios diferentes. El primero ha sido el GATT. Estados Unidos ha atribuido una gran importancia a la participación del país en la Ronda Uruguay. El segundo ha sido el bilateral, donde las negociaciones han estado fuertemente influenciadas por cuatro temas: (1) el narcotráfico; (2) la propiedad intelectual; (3) el pacto cafetero; y (4) la protección norteamericana a sectores "sensibles" de alto interés para el país, tanto a través de mecanismos arancelarios como para-arancelarios.

En el primero de estos casos, Colombia ha dejado en claro que la liberación del comercio agrícola mundial y el acceso de los productos tropicales a los mercados de los países desarrollados representan los objetivos básicos del país en las negociaciones. Como aporte a estas últimas ha ofrecido consolidar prácticamente todo el arancel en niveles del 25 y 40%, ha hecho ofertas importantes en el área de servicios (especialmente en el caso de servicios financieros), ha manifestado su intención de

firmar la mayor parte de los códigos del GATT (en julio de 1990 firmó el Código de Subsidios) y su deseo de someterse a la mayor disciplina multilateral en áreas tales como propiedad intelectual y uso de restricciones cuantitativas por razones de balanza de pagos. Dados los frustrantes resultados en materia de liberación agrícola y la significativa erosión de las ventajas con las cuales contaban los países en desarrollo en el marco del GATT, no es evidente cuáles serán las verdaderas contrapartidas de la mayor disciplina que asumirá el país en caso de que culminen finalmente las negociaciones^{51/}.

Como en el caso de otros países en desarrollo, Estados Unidos ha centrado su atención en las negociaciones bilaterales con Colombia en el tema de la propiedad intelectual. El asunto más polémico ha sido la Decisión 85 del Grupo Andino, firmada en 1974, que estableció varias restricciones importantes en este campo. La presión norteamericana sobre Colombia y otros países de la subregión condujo finalmente a la adopción de la Decisión 311 en noviembre de 1991, en la cual, sin embargo, se mantuvieron algunas normas que los Estados Unidos consideran restrictivas, especialmente aquellas dirigidas a evitar el abuso del poder que confiere la propiedad de las patentes.

La Decisión 311 hizo patentables en la subregión los alimentos, las bebidas, los productos químicos y los farmacéuticos no esenciales (después de un período de transición en este último caso), sectores en los cuales la Decisión 85 no concedía dicho derecho. Sin embargo, no otorgó derechos retroactivos en esta materia. El período de protección se elevó de 10 a 15 años, que se puede extender a 20 si hay producción subregio-

nal, con lo cual se alcanza el término que los Estados Unidos consideran adecuado. La protección a las marcas también se mejoró, para alcanzar patrones internacionales.

Sin embargo, en contra de las aspiraciones norteamericanas, no se autorizó la concesión de monopolios de importación a los dueños de las patentes y se mantuvo la obligación de usar efectivamente estas últimas como requisito para el mantenimiento de los derechos, aunque ampliado el concepto de uso para que comprenda la comercialización y no sólo la producción del bien en cuestión. Se mantuvieron, además, diversas condiciones según las cuales el Estado puede conceder la patente para uso de un tercero sin autorización del propietario de ella ("patentes obligatorias"): el uso inadecuado de los derechos, el abuso del poder de monopolio, la necesidad de usar la patente para generar nuevos productos, el interés público y la seguridad nacional. Finalmente se determinó que la biotecnología y las variedades vegetales estarían sujetas a un tipo de protección que se determinaría posteriormente y que podría no ser la patente.

La inconformidad de los Estados Unidos con la Decisión 311 llevó a ese país a presionar a distintos gobiernos de la subregión, incluido Colombia, para que no la firmaran. Aunque estas expectativas no se cumplieron, los presidentes andinos consagraron en el Acta de Barahona, en diciembre de 1991, el principio según el cual los países podrían acrecentar en su legislación nacional los beneficios que concedió la Decisión 311. Así las cosas, el gobierno norteamericano tuvo finalmente un éxito rotundo, ya que derrotó el multilateralismo andino que ha caracterizado la normatividad sobre propiedad intelectual y pue-

de ahora ejercitar su poder bilateral con mayor éxito con aquellos países que están dispuestos a hacer mayores concesiones en esta área. El gobierno colombiano ha anunciado, en efecto, que promoverá una legislación nacional más acorde con los principios defendidos ampliamente por los Estados Unidos. De hecho, el estatuto sobre la materia aprobado en principio por el GATT constituye una aproximación adicional en tal sentido y se convertirá en legislación nacional si la Ronda Uruguay culmina.

Por el lado colombiano, las presiones sobre los Estados Unidos han estado concentradas en tres temas importantes: el apoyo al pacto cafetero, el otorgamiento de concesiones comerciales en reciprocidad a los esfuerzos del país para combatir el narcotráfico y la eliminación de una gran cantidad de restricciones no arancelarias para las exportaciones colombianas a los Estados Unidos. Sobre el primero de estos temas, conviene recordar que la falta de apoyo norteamericano fue decisiva para el colapso del Acuerdo Internacional del Café en julio de 1989. A partir de la guerra contra el narcotráfico que se desató después del asesinato de Luis Carlos Galán el mes siguiente, los Estados Unidos cambiaron su posición y han defendido (a veces en forma tímida), la conveniencia de suscribir un nuevo pacto de cuotas, sujeto en cualquier caso a que superen los problemas principales del acuerdo anterior (el mercado dual y la inelasticidad de las ofertas de algunos cafés de calidad).

En la segunda de estas áreas, el presidente Bush propuso una revisión acelerada del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para los países andinos en noviembre de 1989, que condujo a mayores avances si se compara con revisiones anteriores^{52/}. La impor-

51/ Para un balance global de la Ronda Uruguay desde el punto de vista de los países en desarrollo, véanse UNCTAD (1991 y 1992) y Ocampo (1992c).

52/ De los 93 ítems para los cuales Colombia solicitó su inclusión en el SGP, 35 fueron aceptados a partir de agosto de 1990. Entre 1978 y 1989, Colombia había hecho solicitudes para 170 ítems, de los cuales sólo 25 habían sido aceptadas.

tancia cuantitativa de estas concesiones es, sin embargo, reducida (Cuadro 9). La propuesta más importante ha sido, por lo tanto, la Iniciativa Andina (ATPA) presentada al Congreso en octubre de 1990 y aprobada en noviembre de 1991.

El ATPA extendió los beneficios básicos de la Iniciativa del Caribe (CBI) a los países andinos, (excluida Venezuela), con algunas excepciones^{53/}. Dada la alta proporción de las exportaciones colombianas que ya entraban a los Estados Unidos libres de gravámenes, ya sea porque tenían un arancel nulo para todos los países (café y bananos, por ejemplo) o por el SGP, y la exclusión de los sectores considerados "sensibles" en los Estados Unidos (textiles, confecciones y calzado), los beneficios arancelarios adicionales del ATPA no son cuantiosos. Según lo indica el Cuadro 9, se concentran fundamentalmente en las flores y, aun si se incluyen algunos productos de cuero para los cuales sólo se concedió una reducción arancelaria del 20%, cubren apenas el 7.4% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos (13.4% de las exportaciones no petroleras), una cuantía similar al SGP. Sin embargo, incrementa al 87% la proporción de exportaciones no petroleras que entran a Estados Unidos sin arancel. De acuerdo con ejercicios de simulación realizados por el gobierno colombiano, los beneficios del ATPA se reflejarán en exportaciones adicionales por US\$40 millones en 1992, con un efecto sobre el PIB del país ligeramente inferior al 0.1%^{54/}. En términos dinámicos, sin embargo, las concesiones otorgadas pueden generar una diversificación im-

portante de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos.

El ATPA garantiza, por otra parte, que los beneficios actuales del SGP se mantendrán más allá de 1993 (cuando dicho sistema debe ser aprobado nuevamente por el Congreso norteamericano) y sus beneficios no se eliminan cuando las importaciones provenientes de Colombia alcanzan penetraciones importantes en el mercado norteamericano (las llamadas "cláusulas de graduación" del SGP). Para el uso de las cláusulas de salvaguardia que establece la iniciativa, es necesario que se demuestre causalidad entre el daño causado a los productores de Estados Unidos y el beneficio arancelario que se ha otorgado a Colombia. Las normas de origen son también favorables, ya que son relativamente bajas (35%) y permiten cumplirlas con productos provenientes de los países beneficiarios del CBI y (hasta 15 de los 35 puntos) con productos norteamericanos. Por el contrario, su período de duración, de diez años, no es ilimitado, como en el caso del CBI y no se hicieron extensivos al nuevo acuerdo algunos de los beneficios de la Iniciativa del Caribe.

Más allá de ello, el ATPA no ataca las dos áreas más complejas, donde los Estados Unidos concentran sus instrumentos de protección: los "sectores sensitivos" y las barreras para-arancelarias. Ya hemos señalado que la Iniciativa Andina excluyó los sectores de textiles, confecciones y zapatos y sólo otorgó un pequeño margen de protección para otras manufacturas de cuero. En

53/ Ministerio de Desarrollo, "Análisis preliminar de la ley de comercio preferencial de los Estados Unidos para el área andina", octubre de 1990; PROEXPO, Oficina de Washington, "Draft aide-memoire on the Andean Trade Preference Act of 1990", noviembre de 1990; Ministerio de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, "Análisis del impacto sobre la economía colombiana del proyecto de ley de comercio preferencial para el área andina", septiembre de 1991.

54/ Ministerio de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

CUADRO 9
EFECTOS DE LA INICIATIVA ANDINA SOBRE COLOMBIA
(Millones de dólares según importaciones de Estados Unidos en 1989)

	EXPORTACIONES			DERECHOS PAGADOS	
	Millones de dólares	% of. expo. totales	% de expo. no petroleras	US\$ Mill.	%
EXPORTACIONES TOTALES	2458.4	100.0	100.0	52.4	2.1
A. DUTY-FREE ELIGIBLE (1989)	1175.3	47.8	87.1	16.6	1.4
1. Arancel cero para todos los países	764.7	31.1	56.7	0.0	0.0
2. Elegible en el SGP	229.8	9.3	17.0	1.7	0.7
Utilización del SGP en 1989	208.1	8.5	15.4	0.0	0.0
SGO sin utilizar	19.2	0.8	1.4	1.2	6.4
Otros	2.5	0.1	0.2	0.5	18.8
3. ATPA	180.8	7.4	13.4	14.9	8.2
Flores	153.9	6.3	11.4	12.3	8.0
Otras con arancel cero	8.7	0.4	0.6	1.0	11.5
Productos de cuero con arancel del 20%	18.2	0.7	1.3	1.6	8.8
B. EXCLUIDOS DEL ATPA	1283.1	52.2	12.9	35.8	2.8
Petróleo y derivados	1109.8	45.1		6.1	0.6
Textiles	23.4	1.0	1.7	2.1	9.0
Confecciones	132.8	5.4	9.8	26.0	19.5
Calzado	17.0	0.7	1.3	1.6	9.6
Altún, alimentos en lata, etc.	0.0	0.0	0.0	0.0	

FUENTE: Oficina de PROEXPO en Washington, "Draft aide-memoire on the Andean Trade Preference Act of 1990", Noviembre de 1989, basado en información del Departamento de Comercio y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

relación con el segundo de estos temas, un estudio reciente de la UNCTAD^{55/} encontró que, en 1986, el 29.4% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos estuvieron afectadas por barreras no arancelarias, una proporción muy superior a la de las ventas externas del país a la Comunidad Económica Europea y Japón (9.7 y 2.2%, respectivamente).

Un cálculo alternativo de la importancia de las barreras no arancelarias en las exportaciones de Colombia a los Estados Unidos se presenta en el Cuadro 10. En dicho cuadro se detallan tres tipos de barreras a las cuales los productos colombianos están o han estado sujetos en los últimos años. La primera es la cuota azucarera. Las exportaciones de textiles del país estuvieron también sujetas a cuotas en el marco del acuerdo multifibras hasta 1986. La mayor parte de estas restricciones se eliminaron en 1986 y la totalidad en 1990. A comienzos de 1992 se restablecieron, sin embargo, para unos pocos productos para los cuales las exportaciones colombianas han venido creciendo rápidamente en los últimos años. Estas nuevas cuotas no son muy restrictivas en el corto plazo y, por ello, no están contabilizadas en el cuadro.

El segundo tipo son los controles sanitarios y ecológicos de todo tipo. Incluyen los controles fitosanitarios para frutas y vegetales frescos (excepto banana), los controles de aftosa para la carne, los ecológicos para camarones y atún, y los biosanitarios para alimentos procesados. El tercer tipo de restricciones está asociado a las normas antidumping y de derechos compensatorios, que en los últimos años han afectado de alguna manera las exportacio-

nes de flores, textiles, confecciones y manufacturas de cuero. Fuera de estas barreras, los productos colombianos están sujetos a procesos especiales de revisión asociados al control del narcotráfico.

Como lo indica el Cuadro 10, en 1990 el 18.5% de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos estaban sujetas a barreras no arancelarias. Sin embargo, más de la mitad de las exportaciones menores están sujetas a dichas restricciones. Los productos con mayores restricciones son los agrícolas (especialmente flores), alimentos procesados (azúcar y camarones), textiles, confecciones y manufacturas de cuero. En términos de valor, las mayores restricciones están asociadas a las normas antidumping y de derechos compensatorios. Esto no es ninguna sorpresa, ya que éste ha sido el tema más arduo en las negociaciones bilaterales por muchos años. Los exportadores colombianos de flores, textiles, confecciones y de manufacturas de cuero han firmado en el pasado con las autoridades norteamericanas acuerdos de suspensión de los incentivos a las exportaciones. Por otra parte, para que la prueba de perjuicio fuera incluida en los procesos de determinación de daño en los procesos relacionados con derechos compensatorios, el país firmó en julio de 1990 el Código de Subsidios del GATT, comprometiéndose entonces a reducir gradualmente dichos incentivos hasta alcanzar un monto compatible con la mera devolución de impuestos indirectos.

Las solicitudes de Colombia en relación con barreras no arancelarias han tenido alguna audiencia en Estados Unidos en los últimos años y la presión de los productores norteamericanos sobre

su gobierno para que proteja sus sectores contra las exportaciones colombianas han sido menos severas. Sin embargo, este tema, al igual que la falta de preferencia para los sectores más sen-

sibles siguen siendo, aun en el nuevo contexto creado por el ATPA, los temas centrales de las negociaciones desde el punto de vista colombiano.

Cuadro 10
EXPORTACIONES DE COLOMBIA A ESTADOS UNIDOS SUJETAS
A BARRERAS NO ARANCELARIAS

(Millones de dólares)

	Exportaciones Totales	Grupo 1 Cuotas	Grupo 2 Controles sanitarios y ecológicos	Grupo 3 Dumping y Derechos compensatorios	Exportaciones sujetas a barreras no arancelarias	Proporción sujetas a barreras
EXPORTACIONES MENORES	1059.4	114.1	86.3	355.4	555.7	52.5%
Agricultura y pesca	342.9		12.5	187.2	199.6	58.2%
Minería	19.6					
Alimentos, bebidas y tabaco	207.6	114.1	73.8		187.9	90.5%
Textiles, confecciones y cuero	285.6				168.2	58.9%
Otras manufacturas	193.0					
Sin clasificar	10.7					
TRADICIONALES	1945.6					
Café verde	259.1					
Mineras a/	1686.4					
EXPORTACIONES TALES	3005.0	114.1	86.3	355.4	555.7	18.5%

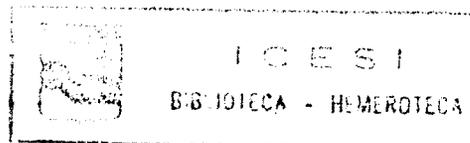
a/ Petróleo, fuel-oil, carbón y ferroniquel.

FUENTE: Estimativos propios con base en datos de exportaciones del DANE.

55/ Goncalves y de Castro (1989).

REFERENCIAS

- BERRY, Albert, "A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century", en Albert Berry (ed.), *Essays on Industrialization in Colombia*, Temple: Arizona State University. 1983.
- CABALLERO, Carlos, Manuel Ramírez y Ana María Rodríguez, "El modelo de desarrollo y el crecimiento económico hasta finales de siglo", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo Fedesarrollo.
- CÁRDENAS, Jorge Hernán, "Alcances y razón de ser de la privatización", *Economía Colombiana*, No. 236, julio-agosto. 1991.
- CARRASQUILLA, Alberto, "Manejo macroeconómico, crecimiento y apertura: consideraciones en torno al caso colombiano", en Florángela Gómez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia. 1990.
- COMISIÓN del Gasto Público, *Informe final*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 1986.
- CONPES, *Decisiones sobre el programa de apertura económica*, Documento DNP 2494-DNP-SJ, Octubre 29. 1990.
- , *DECISIONES sobre el programa de apertura económica II*, Documento DNP-2549-SJ, Agosto 26. 1991.
- y CONSEJO Directivo de Comercio Exterior, "Programa de modernización de la economía colombiana", *Comercio Exterior*, mayo. 1990.
- CORREA, Patricia y Jaime H. Escobar, "Radiografía de la inflación actual", *Coyuntura Económica*, octubre. 1990.
- ECHVERRÍA, Rafael, "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre Empleo*, No. 26, Santiago: PREALC. 1985.
- FERNÁNDEZ, Javier, "Justificación económica del estatuto cambiario colombiano", en *Colombia: 20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, Vol. 2, Bogotá: Banco de la República. 1987.
- GARAY, Luis Jorge, *El Pacto Andino: ¿Creación de un mercado para Colombia?*, Bogotá: Fedesarrollo. 1981.
- , *APERTURA y protección: Evaluación de la política de importaciones*, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional de Colombia. 1991.
- GONCALVES, Reinaldo and Juan A. de Castro, "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina", *El Trimestre Económico*, No. 222, April-June. 1989.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván, "Una aproximación a la evolución del empleo público en Colombia", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds., *El problema laboral colombiano, Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá: Contraloría General de la República -DNP-SENA. 1987.
- HALLBERG, Kristin y Wendy Takacs, "Trade Reform in Colombia, 1990", en Alvin Cohen y Frank Gunter (eds.), *The Colombian Economy: Issues of Debt, Trade and Development*, en prensa. 1991.
- LORA, Eduardo, "Reservas internacionales y política monetaria en Colombia", *Coyuntura Económica*, Diciembre. 1991.
- y CATALINA Crane, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo - Fedesarrollo. 1991.
- y JUAN Mauricio Ramírez, *Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia*, Informe de investigación presentado ala PNUD, Bogotá: Fedesarrollo. 1991.
- y HERNANDO Zuleta y Loredana Heimdorff, "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones", *Coyuntura Económica*, abril. 1992.
- MINISTERIO de Desarrollo, "El sector externo y la política macroeconómica", *Mimeo*, agosto 8. 1991.
- MISIÓN de empleo, *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, Separata No. 10 de *Economía Colombiana*, Bogotá: Contraloría General de la República, agosto-septiembre. 1986.
- MISIÓN de Finanzas Intergubernamentales, *Las finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 1981.
- OCAMPO, José Antonio, "La apertura externa en perspectiva", en Florángela Gómez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia. 1990.
- , "DETERMINANTES y perspectivas del crecimiento económico en el mediano plazo", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo - Fedesarrollo. 1991.
- , "PERSPECTIVAS de crecimiento de la economía colombiana", *Coyuntura Económica*, Junio. 1992a.
- , "TRADE POLICY and industrialization in Colombia, 1967- 1991" en Gerald K. Helleiner (ed.), *Trade and Industrialization Revisited*, en prensa. 1992b.
- , "DEVELOPING countries and the GATT Uruguay Round: A (Preliminary) Balance, Documento preparado para la UNCTAD y el Grupo de los 24, marzo. 1992c.
- PERRY, Guillermo y Jorge Armando Rodríguez, "Las finanzas intergubernamentales y la Constitución de 1991", *Coyuntura Económica*, diciembre. 1991.
- EDUARDO Lora y Jorge Armando Rodríguez, "El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria", *Debates de Coyuntura Económica*, No. 23, marzo. 1992.
- PRESIDENCIA de la República y Departamento Nacional de Planeación *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social. 1990 - 1994*, Bogotá. 1991.
- RAMÍREZ, Manuel, "Efectos de las medidas de apertura sobre producción y empleo", en Ministerio del Trabajo-PNUD-OIT, *Políticas de empleo y modernización económica*, Documento No. 16, noviembre 1991.
- REYES, Alvaro, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en José Antonio Ocampo y Manuel Ramírez, eds., *El problema laboral colombiano. Informes especiales de la Misión de Empleo*, Bogotá: Contraloría General de la República - DNP- SENA. 1987.
- SÁNCHEZ, Fabio, Eduardo Lora y Aura Janeth Parra, *Ahorro, inversión y perspectivas de crecimiento en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo No. 111, marzo. 1992.
- SARMIENTO, Libardo, "La Revolución Pacífica: Una mirada premoderna sobre los derechos sociales en Colombia", *Economía Colombiana*, No. 238, febrero-marzo. 1992.
- SELOWSKY, Marcelo, *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Washington: Banco Mundial. 1979.
- UNCTAD, *Trade and Development Report*, Ginebra: UNCTAD. 1991.
- , "PRELIMINARY Comments on the Major Parts of the Draft Final Act of the Uruguay Round", *Mimeo*, enero. 1992.
- URRUTIA, Miguel, "Lineamientos para una política de privatización", *Coyuntura Económica*, Diciembre. 1991.
- VILLAR, Leonardo, "Las restricciones al crecimiento económico: un modelo sencillo de tres brechas", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo - Fedesarrollo. 1991.
- ZULETA, Luis Alberto et al., *Privatización en Colombia: experiencias y perspectivas*, Informe de Investigación, Fedesarrollo, Febrero. 1992.



Entorno Político Colombiano Estabilidad en la inestabilidad*

Javier Sanín Fonnegra S.J.

Licenciado en Letras y Filosofía. Licenciado en Teología. Magister en Ciencias Políticas, Universidad Javeriana. Candidato a Ph.D. Instituto de Estudios Políticos de París. Decano del Medio Universitario. Director de los Programas de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Facultad de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Javeriana.

1. CRISIS Y GOBERNABILIDAD

Varias hipótesis subyacen en los análisis explicativos sobre Colombia, todas basadas en la crisis que atraviesa el país. Una privilegia la capacidad institucional para sortearla; afirma que con ajustes a las instituciones, mayor democratización y negociación con los factores adversos como el narcotráfico y las guerrillas, la modernización económica y política y la implementación jurídica y judicial, el país saldrá adelante. Destaca los ingredientes positivos —como la relativa inflación, el crecimiento de la educación o los servicios públicos básicos— y la capacidad de superación del infortunio de los colombianos.

Otra interpretación —pesimista, en contraste con la anterior— considera que el peso de determinantes históricas y la falta de innovación del sistema, está conduciendo a una radicalización de las fuerzas que terminará —tarde o temprano— en una confrontación civil, abierta o no declarada, imposible de desactivar por medios políticos. Enfatiza componentes como la violencia histórica creciente, política, social y común; la concentración de la riqueza y la propiedad y la ausencia de mecanismos legales de distribución; la informalidad ascendente; el desprestigio e ineficiencia de las instituciones públicas y la clase política; la corrupción generalizada y la inoperancia del Estado.

* Trabajo presentado para el proyecto del ICESI, y el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, sobre los efectos de un Acuerdo de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de las Américas.

La tercera es intermedia. Cree que la crisis es irresoluble a corto plazo y continuará —con su suma de piezas positivas y negativas—, como en la década pasada, sin que se produzca un enfrentamiento frontal decisivo, en equilibrio inestable. El sistema seguirá aplicando dosis políticas, económicas y militares para sostenerse y debilitar paulatinamente a los opositores armados. No entra en sus cálculos un estallido masivo de protesta, ni una definición de la lucha armada por triunfo de una de las partes, ni una degradación de la situación económica que ponga en barrena al sistema. Es escéptica sobre la reducción rápida de la violencia; confía en el crecimiento económico controlado como elemento de disuasión de la protesta armada o desarmada, en la modernización estatal, los factores internacionales, los medios de comunicación y —en especial— en la tradicional habilidad de los políticos colombianos para sortear las crisis. La clase política es considerada pragmática, dispuesta a la negociación permanente, a la adaptación a las circunstancias, al mantenimiento con leves variaciones del *statu quo*. El sistema, en consonancia con su sector político, es juzgado como benevolente con las formas irregulares de búsqueda del equilibrio social —en la propiedad, la riqueza, el status y la política—, la informalidad y las contravenciones a los derechos humanos, y no muy exigente respecto a las formas irregulares de la lucha armada, tanto en las utilizadas por los militares como por las guerrillas.

En el centro de las corrientes explicativas se encuentran dos aspectos. El primero, es la coincidencia en que se vive una crisis —política, institucional, moral o de estrategia militar— y, el segundo, es la búsqueda de un modelo de gobernabilidad, es decir, de un esquema que dote al sistema político de la capacidad de introducir en su funcionamiento y gerenciar los ajustes e innova-

ciones necesarios para darle viabilidad a un proyecto nacional democrático y de justicia social, sin llegar a una guerra civil declarada.

La primera hipótesis enfatiza para la gobernabilidad los componentes político-jurídicos y económicos propios de la modernización. La segunda, los militares para derrotar a las guerrillas y al narcotráfico, las reformas tendientes a la distribución del ingreso, la lucha contra la corrupción y la búsqueda del Estado eficiente. La tercera, sin desconocer los elementos de las anteriores, releva lo político-económico, pone en sordina lo social inmediato y relativiza lo militar. Su modelo de gobernabilidad consiste en un redimensionamiento de la democracia, que incluye la reducción del Estado y el cambio en sus funciones esenciales respecto al intervencionismo estatal, la aceptación limitada del neoliberalismo, y el relanzamiento económico dirigido a lo internacional. Ambas orientaciones aplicadas con insistencia conseguirían a la larga los efectos sociales suficientes para buscar mayor desarrollo y desactivar la protesta.

2. GOBERNABILIDAD Y GOBIERNO

El gobierno Gaviria encaja en la tercera hipótesis. El redimensionamiento de la democracia tuvo su apogeo en el proceso de la Constituyente y su fruto de mayor calado en la Constitución de 1991; su dinámica política se ha manifestado en las elecciones llevadas a cabo desde 1990, en los proyectos de ley presentados por el gobierno para implementarla y en la creación de instituciones ordenadas por ella. El relanzamiento de la economía se expresa en el cambio del modelo proteccionista de sustitución de importaciones por el competitivo de la apertura internacional. El problema de la violencia guerrillera se encuadra en el ámbito del tratamiento negociador político, moderada respuesta militar oficial y permisibilidad hacia la estrategia paramilitar, de autodefensa y

guerra sucia. Con el narcotráfico se llegó a un acuerdo para la suspensión del terrorismo y la entrega de narcotraficantes, que culminó y se congeló con algunos del cartel de Medellín. La política social ha estado completamente subordinada a la política macroeconómica neoliberal, sin complacencia alguna para con los sectores afectados por el ajuste. Tanto la Constitución, como la apertura y el bajo perfil de la política social, son decisiones de largo vuelo que determinan el futuro del país y de los próximos gobiernos. No así el tratamiento a las guerrillas.

La gobernabilidad —con posibilidad de controlar los procesos políticos, económicos e institucionales— enfrenta las condiciones históricas, la necesidad de estabilidad y la capacidad de gerenciar el cambio. Es en su conjugación donde se muestran la eficacia y la profundidad del cambio, de tal manera que siente realmente nuevas bases para el futuro. En los tres aspectos, el gobierno Gaviria tiene obstáculos. Tanto la Constituyente como la nueva Constitución fueron un portentoso ensayo de obtener un nuevo consenso sobre la reformulación de la democracia, de dotar al Estado de nuevas herramientas y funciones y de vigorizarlo tras el agotamiento producido por la guerra, el abuso del Estado de Sitio y la anemia institucional. El impulso, sin embargo, ha perdido velocidad en la post-constituyente. Los escollos en la reorganización del Congreso no han permitido la implementación rápida de la Constitución del 91.

El crecimiento de la violencia política y la delincuencia común —convergentes en el altísimo número de secuestros y asesinatos— pone en aprietos al gobierno; igualmente el poco avance de los diálogos con las guerrillas. El frente económico, aunque exitoso en cuanto al cambio del modelo de desarrollo hacia la internacionalización, no muestra todavía buenos índices al interior, considerándose que apenas se están colocando las bases y condiciones, pero que

todavía no se ha conseguido la velocidad de crucero. En las tres vertientes de la acción gubernamental — Constitución, violencia, apertura— se enfrentan difíciles herencias históricas, complicaciones de gestión y necesidad de tino para no producir una desestabilización peor que la recibida.

El gobierno ha mostrado tener la mayor capacidad de controlar los procesos, por lo que es esperable que en los tres núcleos el impacto sea perdurable. La mayor posibilidad del modelo de gobierno es su reducida disponibilidad para procesar demandas sociales, reformar el Estado para hacerlo eficiente y procurar el bienestar y fomentar la participación política, económica y cultural.

3. EL CONTROL POLITICO

Colombia ha tenido tradicionalmente un control cupular de la política, que se trató de romper en la Constituyente — a la cual fueron elegidos cuatro grupos asimétricos: liberales - conservadores - M-19 y minorías-, y en la Constitución, que releva la democracia participativa como superación de la representativa. Sin embargo, las elecciones posteriores evidenciaron un realinderamiento liberal-conservador en el Congreso, un desarticulado panorama en las elecciones para gobernadores, y una explosión en las de alcaldes, que muestran la desmembración del país entre partidos, movimientos regionales y locales, coaliciones de partidos y movimientos y la irrupción de fuerzas no partidistas. Pareciera como si los partidos fueran a sobrevivir para las elecciones nacionales —presidente y cámaras—, mientras en lo regional y local se impusieran movimientos y coaliciones. O que las cúpulas políticas se fortalecieran en lo nacional y se debilitaran en lo regional y local. Esto hace cada vez más confuso algún propósito nacional y, aunque benéfico a nivel regional y local por la proximidad entre el gobierno y la comunidad, dificulta el gobierno global, la distribución del poder

—aún sin reglamentar respecto a los gobernadores— y la disponibilidad presupuestal para responder a las demandas sociales.

Pese a la confusión reinante, tanto la Constitución como la dinámica política favorecen explícitamente el acrecentamiento del poder local y regional, la descentralización y la autonomía.

En general, y es lo preocupante de la política colombiana, se ha establecido un corte entre el ámbito propiamente político y el de los conflictos sociales, que se conoce como la distancia entre el país político y el país nacional. Antes de la Constituyente, y especialmente durante el gobierno Barco, la lejanía entre la clase política y las urgencias de la población pareció llegar al paroxismo. En la Constituyente aparentemente se dio la reconciliación. Pero en las elecciones posteriores la distancia se ha acrecentado, como lo sugieren los índices de abstención y las campañas en las cuales no se tocan los problemas sociales. Lo político sigue reservado a los partidos y la única forma universalizada de participación —de las varias enunciadas en la Constitución— siguen siendo las elecciones restringidas por la abstención. No existen suficientes formas alternativas organizadas para procesar las demandas que no son tomadas por la instancia política. Como la sociedad colombiana es fuertemente fragmentada y no representada, el sistema político —también fragmentado y apenas representativo de una parte del país— sólo cubre una parte limitada de la población: aquella que vive en la legalidad y participa del subsistema económico y cultural: es decir, la mitad del país.

El Estado, a su vez, no se extiende, con sus estructuras e influjo, más allá de la mitad de la población y el territorio. Las zonas fronterizas, en el sentido de los límites geográficos, de la frontera agrícola interna o de las zonas suburbanas recientes, no reciben la acción estatal. El gobierno actúa medianamente en las ciudades y va perdiendo autori-

dad e influjo a medida que las fronteras se alejan de los centros. Los campos están a la merced de las guerrillas, las bandas de facinerosos, los militares, paramilitares y grupos de autodefensa. En las ciudades prima la autoridad civil; en los campos, lo que llega de autoridad es lo policial o militar en el enfrentamiento cotidiano con guerrillas, delincuentes y narcotraficantes. En ciudades y campos la necesidad más sentida por la población es la seguridad, pero tanto por la imposibilidad del cuadrillaje como por la impunidad, no se reduce la delincuencia de todos los matices. Sin embargo, la seguridad no es un propósito político de ningún partido y apenas aparece como programa fraccionado en las campañas. La debilidad del Estado es notoria en este punto. Los gremios y la población, reclaman que el Estado dedique su fuerza —abandonando funciones anexadas— hacia la seguridad y otras acciones complementarias.

Si en algo, además de la seguridad, es notoria la ausencia de control político es en el clientelismo y la corrupción, a veces íntimamente unidos. El uno, entendido como el aprovechamiento del aparato estatal para obtener prebendas personales o aumentar el propio poder político. A él se atribuye el crecimiento de la burocracia, la ineficiencia y, en parte, la corrupción. Esta, —unida a la protección política— ha alcanzado niveles desproporcionados y escandalosos. No sólo por el robo descarado del tesoro público, sino por la generalización de las comisiones ilegales en los contratos y el cobro obligado de "coimas" o "mordidas" en toda gestión pública, y por la impunidad. Al ser el Estado el mayor empleador del país y el principal motor económico, la corrupción corroe todo el aparato estatal. Por el clientelismo, la población identifica política con corrupción y ambas con impunidad. El fenómeno no se reduce al Estado. Cubre también a las guerrillas, consideradas igual de corruptas, y, en parte, al sector privado.

La corrupción es el principal factor disruptor y la más importante fuente de inestabilidad del sistema político colombiano, porque erosiona la legitimidad, incentiva la protesta, avala la reacción armada y desmoraliza a la población. Al generalizarse, tocando las autoridades civiles, militares y policiales, le resta toda dinámica al sistema para reaccionar, satisfacer demandas y obtener apoyo difuso o concreto. Simultáneamente horada la confianza de los gobernados en los gobernantes y desborda los muros de contención de la sociedad civil. Un derrumbe del sistema o una ola incontenible de protesta urbana antigubernamental es hoy más factible por la corrupción, que por la guerrilla o la miseria. La crisis del liderazgo es también debida a la corrupción. La poca reacción del sistema para purificarse, está minando rápidamente el prestigio de la política, los políticos y los gobernantes. Sin embargo, una fuerte reacción se percibe en los medios de comunicación, la nueva clase política y los electores, que posiblemente contendrá el fenómeno y obligará a las autoridades a actuar con apoyo público. Tanto el procurador, como el contralor y el Congreso, están empeñados en la moralización, y en los cuerpos armados se han multiplicado las sanciones. Pero los partidos continúan insensibles.

4. GOBERNABILIDAD, PARTIDOS Y CRISIS

Los partidos —liberal y conservador—, el M-19 y algunos movimientos regionales todavía no estabilizados (al estilo Antioquia Unida) siguen siendo los dueños del espacio político. Los dos partidos tradicionales están afectados por el clientelismo y la corrupción, en proporción a su participación en el aparato estatal. El descrédito ha tocado a los grandes barones electorales que han visto decrecer notoriamente sus caudas de votantes en las últimas elecciones. Una generación de recambio as-

ciende velozmente. Entre ambos consiguen movilizar el 80% de los votantes, cuya asistencia a las urnas continúa siendo la tradicional esperable históricamente: entre un 30 y un 40% del potencial electoral. Ambos se han convertido en poderosas maquinarias electorales, pero muestran incapacidad de asimilar y canalizar las demandas, especialmente las urbanas. En las elecciones regionales y locales aparecen cada vez más candidatos y votos que no se reclaman de los partidos, movimientos no relacionados con ellos y coaliciones defensivas que quiebran el monopolio tradicional de uno u otro partido.

El sistema de partidos parece estar cambiando radicalmente. De los partidos liberal y conservador que monopolizaban el país político desde la capital, parece estar quedando poco. La descentralización y las elecciones regionales y locales han obligado a los partidos a zonificarse, a sumar territorios para las elecciones nacionales y a prescindir de toda instancia central, jerarquía o directriz nacional. Al no conseguir integrar en los aparatos partidistas las nacientes y crecientes identidades políticas regionales y municipales, los partidos van perdiendo su consistencia nacional, su autoridad central, su dominio de todas las instancias, su ideología común, su coherencia y su capacidad de potenciar lo social general en lo político nacional y local. La estructura de intermediación que suponen los partidos se está fragmentando y debilitando.

La acción directa —paros cívicos, atentados, explosiones espontáneas— está interfiriendo la intermediación partidista en la vida cotidiana. En las elecciones, cantidad de movimientos cívicos, religiosos o comunales compiten con los partidos. El gran número de votos que se pierden por no alcanzar a obtener el mínimo residuo, los votos en blanco y las alianzas, manifiestan el debilitamiento progresivo de los partidos. Sobre todo, la dificultad para captar la situación social —notoria en su ausen-

cia de programas— y para movilizar más electorado, conjuntamente con la necesidad de mantenerse como formaciones pluriclasistas y plurirregionales, y su timidez ante la corrupción y el clientelismo, es lo que está desdibujando el perfil tradicional de los partidos tradicionales. La profesionalización de la clase política se añade al conflicto interno de los partidos, creando un abismo entre esta élite y un público masivo y pasivo, compuesto por más de la mitad de la población en edad de votar, que no sintoniza con ella, ni se moviliza con ella aún en las peores crisis políticas —como la causada por el asesinato de tres candidatos presidenciales en 1989-90,— en la campaña por la Constituyente o en las elecciones posteriores a ella.

La estabilidad política del país, al no constituirse por la integración de los conflictos sociales a través de los partidos, la participación y la representación, depende de la destreza de la dirigencia política para establecer, no tanto consensos o pactos sociales de amplio espectro, sino acuerdos cupulares de alta efectividad. Es lo que sucede a menudo en el Congreso, entre éste y el Ejecutivo, o en éste con la conformación de los gabinetes ministeriales y en los momentos de alta tensión política cuando se recurre al apoyo de los "jefes naturales", igualmente para reiniciar conversaciones con las guerrillas se conforman comités de notables o para interceder ante el gobierno por narcotraficantes aparecen jefes políticos. La habilidad de los políticos colombianos es legendaria. Y no existen trazas de que vayan a perderla. Llámese el "canapé republicano", el "Frente Nacional", la "distribución equitativa", o "el gabinete multipartidista", el arreglo en la cúpula y la relegación al ámbito de lo no político de los problemas sociales, ha sido la fórmula de estabilidad del país. Al no permitir la politización de los espacios sociales, contar con una reducida participación política y electoral y mantener el carácter elitista de la política, se favorece el permanente arreglo en la cúpula y se mantiene la estabi-

lidad. Por ello no existe la oposición partidista, o el sistema de partido de gobierno-partidos de oposición, ni el debate en profundidad sobre los modelos económicos o la organización global de la sociedad. Por ello, también, lo social o lo político que no es integrado, opta por la informalidad, la oposición armada, la ilegalidad y la clandestinidad.

El sistema presidencialista vigente, apenas aminorado por la nueva Constitución en la cima pero fuertemente reducido en el poder de nombrar funcionarios por la elección popular de gobernadores y alcaldes, permite rápidos y eficientes arreglos cupulares. Y aunque no se presenta la figura de un partido de gobierno propiamente dicho, comprometido con el gobierno elegido en su nombre —puesto que un triunfo presidencial es la sumatoria de poderes regionales que luego integran la cúpula— y que lo apoya en el Congreso y las regiones, el presidente puede manipularlo a gusto por las prerrogativas que tiene respecto al Congreso y a la presentación o urgencia de las leyes, por los puestos y por la posibilidad de recurrir a estados de excepción o emergencia. Los acuerdos de alta política se hacen alrededor del presidente, por su iniciativa y con sus condiciones. Aunque la Constituyente permitió un asomo de régimen semiparlamentario al aceptar una condicionada censura a los ministros, ésta no desemboca en la caída del gabinete, ni en citación a elecciones.

El discurso político partidista es pobre, coyuntural, secundario y referido al manejo de los instrumentos, más que a las estrategias globales. El arte consiste más en no explicitar la política y sus consecuencias, como sucede respecto a la economía o a la paz. La discusión jurídica prima generalmente sobre la económica o propiamente política, la cual usualmente es reemplazada por la adhesión ciega al color partidista. Es más signo de estabilidad en el país la ausencia de debate que la discusión política, la justificación a posteriori que

la puesta en duda de la propuesta; con frecuencia se corta la polémica en aras de mantener la concordia y para no desestabilizar al país. Así, la inestabilidad social se acrecienta y la estabilidad política se consolida.

La estabilidad del sistema se suele juzgar por el consenso y el disenso sobre la democracia y por la magnitud del consenso antidemocrático. Los niveles de aprobación o rechazo, van desde las orientaciones que imparten los medios de comunicación, las expresiones de los gremios que representan intereses o las asociaciones no gubernamentales, pasando por el encauzamiento de las demandas dentro o fuera de la normatividad establecida, hasta la mayor o menor disponibilidad para establecer diálogos y acuerdos sobre los puntos decisivos, hasta la franca repulsa armada contra el sistema democrático. En Colombia el continuum cubre toda la gama. Es innegable que el apoyo básico es a la democracia; no en vano es la segunda democracia histórica después de USA en el continente, apenas interrumpida momentáneamente por dos golpes de estado, uno en el siglo XIX y otro en 1953. Los medios de comunicación, los gremios, asociaciones y partidos son democráticos. Tanto, que el partido comunista es absolutamente marginal electoralmente. En el punto máximo de antidemocracia se hallan las guerrillas, con un relativo apoyo en las zonas donde actúan y unos diez mil hombres en armas, acompañados del reducido aparato publicitario y organizacional del partido comunista. Sin embargo, su capacidad irruptiva es mal medida por comparación con las fuerzas democráticas. A pesar del bajo número de hombres armados o de votos, la repulsa armada antidemocrática es muy fuerte y la conciencia de defensa de la democracia es débil, tanto en la fase militar como en la de opinión. Una inmensa franja electoral abstencionista presta un apoyo ambiguo y difuso a la democracia; el campeinado y los habitantes de las barriadas

suburbanas son presa fácil de las guerrillas y las milicias populares para intervenciones políticas opositoras, generalmente de carácter social por la falta de servicios públicos, que desconciertan al sistema, hacen caer a los gobiernos en la tentación represiva, y aumentan la posibilidad de apoyo civil a las operaciones armadas de las guerrillas. Aunque el brazo político de las guerrillas no es muy significativo institucionalmente —en votos o representantes elegidos— tiene un poder de movilización importante en zonas rurales marginadas bajo su influjo, en comunidades étnicas, en zonas agroindustriales y mineras, y en barrios de migración reciente. Allí donde la clase política tradicional ha fracasado en la movilización o no ha actuado, donde apenas llega la institucionalidad estatal y donde la violencia es cotidiana, se mezclan las armas y la política antidemocrática. Sin duda, la incapacidad del Estado y los partidos de procesar la situación social abona la protesta y facilita la acción política antidemocrática.

El mantenimiento del Estado de Derecho, o del orden constitucional, suele considerarse como el mayor indicio de estabilidad, puesto que indica un consenso fundamental sostenido a través del tiempo, un pacto social, unas reglas del juego, que, aceptados por la mayoría, señalan la repartición del poder, los cauces de recepción y transformación de las demandas y las medidas coercitivas que afectan las conductas de los diversos actores políticos en cuanto procesan el conflicto propiamente político. En este aparte Colombia es también una excepción comparado con el resto de países latinoamericanos, ya que sostuvo la Constitución de 1886 hasta 1991, ostenta un sólido Estado de Derecho y un rico marco jurídico. Su debilidad manifiesta es que no es acatado por toda la población y lo frenan la impunidad, la corrupción y el leguleyismo. En el pasado, el Estado de Derecho, aunque se mantenía vigente, sufrió los embates del Estado de Sitio permanente

implantado desde finales de la década del cuarenta. La nueva Constitución es estricta en el manejo de los estados de excepción, clarifica y diversifica las cortes, las despolitiza y tecnifica, hace más expedita la justicia y añade mecanismos —como la tutela— de recurso para agilizarla, lo que hace prever una extensión y universalización del Estado de Derecho. No existe posibilidad seria de contrarreforma, a no ser en algún punto específico como la elección por circunscripción nacional del Senado, por lo que la institucionalidad surgida de la Constitución del 91, se mantendrá y solidificará en el futuro inmediato.

5. GOBIERNO GAVIRIA

Durante el gobierno Gaviria se han iniciado tres procesos de estabilización en profundidad de singular importancia y largo vuelo. Por una parte, su acceso a la presidencia vino acompañado por la llegada al poder de una nueva capa dirigente política, de una brillante generación de recambio, la cual, unida a la nueva Constitución, es factor de confianza, estabilidad y puntal del orden democrático. La renovación de la dirigencia, le augura al país la continuidad del liderazgo y una cantidad considerable de funcionarios honestos, capaces y preparados. El agotamiento de los antiguos barones electorales, la multiplicidad electoral de movimientos y personas que se lanzan a la política, la aparición de líderes regionales y locales y la competitividad que empieza a darse en las elecciones, hacen prever un replanteamiento de la dirigencia, que no cubre solamente al poder ejecutivo sino al legislativo en el orden nacional, regional y local. El control político implantado por la Constitución para las cámaras y el realizado por los electores, que reeligen o no de acuerdo con el desempeño, y el llevado a cabo por los medios de comunicación, pueden ser tres factores que converjan en una más nítida selección del personal político. El ingreso a la política de personas ajenas a la clase polí-

tica profesionalizada es otro buen síntoma, tanto en el alto mando ejecutivo —gabinete y dirección de institutos descentralizados—, como en alcaldías y gobernaciones. Casos inusitados, en trance de generalizarse, fueron, por ejemplo en las elecciones de marzo de 1992, los alcaldes de Medellín y Cali, ambos provenientes del sector empresarial.

Por otra parte, el replanteamiento constitucional ha servido de oportunidad para plantear y tratar de resolver, varios grandes temas que hacen inestable el sistema y para conducirlo hacia una mayor estabilidad: los Derechos Humanos, la justicia, el ordenamiento territorial, la participación, la ecología, la concertación, la propiedad, el funcionamiento del Congreso, los límites al presidencialismo, los regímenes de excepción, la integración latinoamericana, la internacionalización. El ajuste de las piezas llevará tiempo y batallar político, pero, finalmente dotará de estabilidad al sistema. La reactivación económica y el cambio de modelo de desarrollo, conocido como la apertura, es el tercer proceso. El reto del presente es conseguir que en el nuevo rumbo no resulten los propósitos de la administración contradictorios y excluyentes entre sí. El riesgo está implícito en la conjugación de la reactivación económica y el ajuste, con la puesta en marcha de la Constitución, el recambio político generacional y la reducción del procesamiento de las demandas sociales —en parte causadas por los cambios y, en parte, inerciales generadas por el subdesarrollo y exacerbadas por la revolución de las expectativas. Aunque, en apariencia, la inestabilidad crece momentáneamente por el desconcierto que crea la implementación de las reformas, a mediano y largo plazo, es de esperar una estabilización del sistema, una mayor legitimidad y eficiencia, ya que en profundidad y largo alcance el sistema se está fortaleciendo por la radicalidad de las propuestas.

El cuarto proceso emprendido por el gobierno es el de la paz negociada. Es

su talón de Aquiles. El punto más débil de su mandato. Continuación del emprendido por Belisario Betancur, seguido por Virgilio Barco y conocido por Gaviria en ambos periodos, como participe de las Comisiones de Paz de Betancur, como parlamentario atacante del tratamiento dado al Palacio de Justicia y como ministro de Gobierno de la pasada administración. Gaviria es un conocedor profundo del proceso y un negociador nato, como lo probó en el parlamento, el gobierno Barco, la Constituyente y al resolver el nudo del terrorismo narcotraficante. Sin embargo, está en dificultades para resolver el atolladero del proceso de paz que condiciona buena parte de las otras fichas del esquema.

Curiosamente, las guerrillas desde 1960, son, simultáneamente, un factor de estabilidad y de inestabilidad para el sistema político. En la balanza del poder, el rechazo a las acciones guerrilleras hace que crezca el apoyo al sistema. Lo que el sistema no obtiene de apoyo difuso o concreto con su actuación, lo consigue con creces por la comparación con la conducta guerrillera. El acicate para actuar en el remedio de los conflictos sociales es el ganarle terreno político a la subversión. El modelo de sistema democrático aparece menos vicioso —a pesar de sus lacras—, menos peligroso y doloroso, al compararlo con el autoritarismo, violencia, militarismo y delincuencia del accionar guerrillero. Por temor o convicción, la población apoya con más ahinco al sistema democrático que a las guerrillas. Los militares están tan ocupados en la lucha antisubversiva, que se han profesionalizado y no han caído en las tentaciones golpistas de otros países. El gasto en defensa ha permanecido, a pesar de las urgencias, en los niveles mínimos de América Latina. Las guerrillas no han significado nunca una real amenaza a la estabilidad global, en el sentido de no haber sido nunca tan poderosas como para tomarse el poder por las armas, desencadenar una revolución con apoyo popular o conseguir el descrédito del sistema de-

mocrático. Su mismo carácter de guerrillas rurales —sólo el M-19 fue en sus comienzos urbana— sin mayor incidencia en las ciudades, las ha marginado de la política; a pesar de ser uno de los factores claves de la acelerada urbanización del país por la violencia desatada en los campos, ha crecido el apoyo al sistema en las ciudades, que son las más contestatarias hacia las guerrillas. Sin embargo, las guerrillas son cada vez más un factor efectivo de desestabilización y un peligro para la implementación de los nuevos rumbos señalados por el gobierno. Tanto la apertura, como el cambio constitucional, como la inversión, requieren paz y seguridad. Una vez obtenida la tranquilidad con el narcotráfico, la desmovilización de las guerrillas reduciría la violencia a la delincuencia común. Desactivados los factores políticos de presión sobre el Estado, el ataque a la delincuencia común sería un problema policial y se avanzaría en paz y seguridad, al poder desmontar tanto a las guerrillas como a los aparatos paramilitares y de autodefensa que las enfrentan.

El crecimiento de las guerrillas ha aumentado la desestabilización por las partes del territorio que dominan, la violencia que producen, su conexión con el narcotráfico, la inestabilidad que introducen en la propiedad y la producción agrícola, la migración hacia las ciudades que impulsan y los obstáculos que tienden a la inversión urbana y rural, nacional y extranjera. La amenaza sobre sectores claves de exportación —banano, oro, petróleo, carbón— es esencial al volcarse el país hacia los mercados internacionales.

El tratamiento militar antisubversivo pareció llegar al tope al finalizar el gobierno Turbay. Un empate militar, el crecimiento en el apoyo urbano al M-19, más el cansancio con una guerra prolongada sin posibilidades de triunfo inminente de uno de los contrincantes, y un análisis que concedía a las guerrillas dependencia de "factores objetivos" por

la situación social, hizo que el presidente Betancur cambiara de perspectiva en el tratamiento a las guerrillas, privilegiando la negociación política y buscando acuerdos de desmovilización.

Las negociaciones de Betancur no consiguieron la paz, pero abrieron el camino que siguió Barco y culminó exitosamente con el M-19. Otros grupos menores (EPL, Quintín Lame) continuarían un proceso semejante con el gobierno Gaviria, mucho menos exitoso, por dificultades de reinserción, bandolerización y juego estratégico de la Coordinadora Guerrillera, la cual aprovecha las disidencias para acrecentar sus caudales —de hombres, armas y dinero—, ocupar las zonas despejadas por la desmovilización y monopolizar la acción guerrillera en todo el territorio nacional.

El presidente Gaviria, al principio de su mandato, removió los obstáculos que persistían —como el rechazo a los Acuerdos de Ginebra, la internacionalización del conflicto—, para una Coordinadora que unificaba a las guerrillas y quería negociar como tal. Con la Asamblea Constituyente ofreció un nuevo marco jurídico y social. Los argumentos para la lucha guerrillera se quedaron sin piso. La caída universal del comunismo le restó soporte ideológico. El desmoronamiento de la URSS y sus aliados, asistencia militar, estratégica y monetaria. Sin embargo —aunque todos los factores parecieran debilitarlas— la acción guerrillera se ha reactivado, unificado, extendido y escalado en tecnología masiva y en terrorismo.

Los diálogos de Caracas y México no han conducido a acuerdos y han desgastado al gobierno. En el país se nota cansancio ante la década de negociaciones. El asedio selectivo a la clase política por parte de la guerrilla, su abierta intervención en lo electoral por presión a los políticos que va desde la amenaza y la selección de candidatos, hasta el atentado y el secuestro, ha caldeado los ánimos en el sector político. La vio-

lencia desatada y el empantanamiento del diálogo, hace que se tema el fin del ciclo negociador. Gaviria puede ser el último presidente negociador.

El fortalecimiento de grupos paramilitares y de autodefensa, si no abiertamente fomentados por los gobiernos si tolerados, durante el ciclo de negociaciones, la inoperancia del ejército por las urgencias políticas del diálogo, y su encastillamiento jurídico por supuestas o reales violaciones a los derechos humanos —que se las cobran al ejército pero no a las guerrillas—, y las ambivalencias políticas, han conducido a la convicción de que el único método antisubversivo eficaz es la protección privada, los paramilitares y las autodefensas. Lo que pone en grave aprieto al gobierno, al Estado de Derecho y a la juridicidad.

Las guerrillas se han sumado también al factor desestabilizador representado por el narcotráfico y la delincuencia común. Hoy, Colombia, es un turbio entramado de violencias, en el cual se mezclan, por regiones, al vaivén de los intereses coyunturales estratégicos y económicos, diversas alianzas entre narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares y delincuentes comunes, con la presencia frecuente en ellas de militares, policías, políticos y funcionarios gubernamentales. Todos, desprovistos ya de motivaciones políticas, en rápida derivación hacia lo delincencial, sin que el Estado posea los medios para detectarlos, derrotarlos y aplicarles la ley. Así, los diálogos políticos con las guerrillas han ido perdiendo no sólo consistencia ideológica sino coherencia con la real situación del país.

La desestabilización del país, por la paulatina bandidización de las guerrillas, apunta más hacia ser representada por la delincuencia común, que por las guerrillas o el narcotráfico. La bandolerización rural y la delincuencia urbana acechan al país. Tanto el acuerdo con el narcotráfico, como con las guerrillas, tiene la ventaja de dejar a sus componen-

tes disidentes en el nivel de la delincuencia, sin ropaje político, lo que añadiría legitimidad, apoyo y eficiencia a la labor policial, militar y judicial del Estado. El gobierno necesita un acuerdo con por lo menos una parte de las guerrillas para poderles dar tratamiento despolitizado a las que queden fuera de los pactos.

La gobernabilidad fácilmente se reduce a una acepción restringida: control de situaciones conflictivas. En este sentido lato, el principal peligro de ingobernabilidad que afronta el sistema político es el de la corrupción interna, la subversión armada y la delincuencia común. Un concepto integral de gobernabilidad debe comprender otros elementos: mecanismos permanentes de compromiso, como el Congreso, y de participación —además de la electoral—, de integración social y de democratización política. Hasta el momento, los diálogos de paz son responsabilidad exclusiva del alto gobierno, que hace bien en no aceptar la regionalización para no compartimentalizarlo y tratar de conseguir un acuerdo que cubra al país. Otros mecanismos de democratización política, como las elecciones locales, se están aplicando exitosamente. En la integración territorial, económica, social y cultural, algunos esfuerzos como el PNR, pese a su enorme costo, apenas alcanzan a arañar la superficie de la marginalidad. En la medida en que se avance en la redención de las regiones empobrecidas, se le restará, al menos, pretexto a las guerrillas y a la violencia. En general, el esfuerzo por conseguir mayor participación es todavía más un anhelo y un mandato constitucional que una realidad. Los diálogos de paz son un proceso macro, en búsqueda de una paz global, que no llega todavía a las regiones y localidades. La descentralización no es aún un mecanismo claro ni implementado y puede estar desintegrando lo nacional aunque integrando al interior las regiones. El esfuerzo del PNR se orienta prioritariamente a lo rural, pero

lo urbano está absolutamente desprotegido en cuanto a planes macro semejantes, apenas paliados por programas de construcción de vivienda de relativo impacto ante las necesidades o proyectos insuficientes de los institutos descentralizados. La salud pública atraviesa por una profunda crisis, al igual que los antiguos esquemas de seguridad social; la educación se degrada velozmente, la ampliación de servicios públicos es lenta y las empresas estatales están contestadas en su administración a nivel nacional y local. Siendo necesario un replanteamiento del sector social, la política gubernamental se orienta a conseguir mejores condiciones macroeconómicas generales, sin afrontar los aspectos administrativos, por los perjuicios políticos que le acarrearía al estar muy vinculado el sector con el clientelismo político.

La estabilidad política está íntimamente relacionada con el procesamiento de las demandas sociales y la reactivación económica. En las primacías del gobierno parece primar la apertura macroeconómica sobre las demandas sociales. Una extrema posición neoliberal puede conducir a sólo tomar en cuenta la reducción de la presión social sobre el Estado, la neutralización de los efectos de la apertura y la parte de la población más modernizada y capacitada para la apertura y el cambio, sin considerar el resto de la población. La tentación es, para paliar la presión, reducir el Estado. La política de privatización —hasta ahora extraordinariamente tímida y dirigida a hacer eficiente el Estado, tanto como a reducir la corrupción— puede ser un bumerán, ya que el redimensionamiento del Estado no debe limitarse a reducirlo, sino a redefinirlo en sus funciones básicas. Para mantener y fortalecer la estabilidad, el gobierno debería preocuparse más de las demandas sociales. Es el sector más débil del gobierno, apenas atendido con los recursos ordinarios y sin formulaciones políticas interesantes. En la medida en que no se les favorez-

ca, suscita problemas de orden público, de apoyo, y finalmente, de estabilidad.

6. LA TRANSICION

Colombia es un país en acelerada transición hacia la urbanización, la modernización y la valorización. El 70% de la población vive en ciudades, pero éstas son demasiado recientes, desorganizadas y faltas de identidad. Conviven en ellas las formas más altas de la modernidad y la tecnología, con las más anacrónicas y subdesarrolladas. Las migraciones siguen acrecentándose, lo que hace difícil dotarlas de servicios públicos e integrar las poblaciones recién llegadas. En lo político es notoria la dificultad de encontrar fórmulas para hacer política urbana; quizás por ser la población todavía muy campesina, la política sigue siendo rural y como el sector campesino —a pesar de ser únicamente el 30%— pone la mitad de los votos, al nivel nacional, la política es caracterizadamente rural.

En lo jurídico, el país se moderniza a nivel de normas, pero poco en la aplicación. Lo que no es extraño históricamente. Siempre el país ha tenido una desarrollada normatividad y es, tradicionalmente, un país de juristas. Pero el hiato entre teoría y práctica es cada vez más preocupante y más angustioso el crecimiento de la delincuencia y de la impunidad.

La estabilidad normativa política ha sido continua. La revocatoria del man-

dato al Congreso y la Constituyente de 1991 son hechos excepcionales, interpretables como medidas extremas para lograr la modernización y el ajuste político, de difícil repetición. Significan el final de un ciclo y la adaptación a la transición por la cual pasa el país. Durante un lapso —no mayor del actual período presidencial— se espera que las nuevas instituciones constitucionales estén implementadas y así la transición termine en lo jurídico, constitucional e institucional. Naturalmente, la dinámica política continuará, especialmente en lo referente a la renovación de personal político y a la descentralización. Un nuevo equilibrio entre lo nacional y lo regional tomará más tiempo. La gran incertidumbre siguen siendo el proceso de paz y la delincuencia común. De todas maneras no se cree que estos factores, guerrillas y delincuencia, consigan desestabilizar al país en forma más radical de lo que lo han logrado hasta hoy.

La transición, pues, continuará. Con normas definidas y con nueva clase política. Con enormes escollos urbanos y con violencia rural. Con gran empuje económico y con capas empobrecidas y retrasadas, cuyas demandas sociales, en el futuro, tendrán que pesar más en la política para no producir desestabilización. Y con un desarrollo global, que, si los cálculos son acertados, producirá unos mayores niveles de progreso para toda la población.

ANEXO 1

PARTIDOS Y ELECCIONES 90-92

1990 fue un año de intenso ejercicio electoral previsto e imprevisto. Lo esperado eran las elecciones para cuerpos colegiados y alcaldes y la justa presidencial. Lo atípico fueron las elecciones

para la Asamblea Constituyente, de la cual se derivó la revocatoria del mandato del Congreso elegido en el 90 y la nueva elección de cámaras realizada en 1991 —juntamente con los gobernado-

res—, de acuerdo con las medidas aprobadas en la naciente Constitución.

La consolidación del bipartidismo: 11 de marzo de 1990

El 11 de marzo de 1990 el elector colombiano tuvo siete papeletas en la mano. Seis distribuidas por los partidos —el liberal y el conservador que obtuvieron el favor de los electores en un 90%, el M-19 que la antevíspera había culminado su proceso de reinserción, la Unión Patriótica diezmada por la violencia política y otras formaciones menores— y una, promotora de la convocatoria de la Asamblea Constituyente para solucionar los graves problemas del país. Las seis escogencias fueron por alcaldes, concejos municipales, asambleas departamentales o consejos intendenciales o comisariales, Cámara y Senado. Además, se realizó la consulta del liberalismo para escoger su candidato presidencial tras el asesinato de Luis Carlos Galán.

Los resultados mostraron el arraigo bipartidista. El liberalismo obtuvo el 59% de la votación total para Senado (66 senadores), el conservatismo, el 31% (38 senadores), las coaliciones el 5% (7 senadores), otros partidos 3% (2 senadores) y el Movimiento Nacional Conservador el 2% (1 senador). El total de votos alcanzó 7.654.150, lo que constituye un 56.7 de participación respecto al censo electoral (diferente al de población ya que se refiere solamente a los votantes inscritos a partir de 1986). La mayor participación se dio en la elección de alcaldes —la segunda desde que se implantó—, en la cual el bipartidismo liberal conservador obtuvo el 86% de la votación total, recuperando lo cedido en 1988 cuando había conseguido el 78%. En 527 municipios ganó el liberalismo y en 364 el conservatismo, dejando 117 para otros partidos.

Se fisura el bipartidismo: 27 de mayo de 1990

Entre marzo y mayo cayeron asesinados Bernardo Jaramillo —candidato de la UP— y Carlos Pizarro —del M-19—, quien fue reemplazado por Antonio Navarro, como César Gaviria, ganador de la consulta liberal, había tomado el relevo de Luis Carlos Galán. El conservatismo se dividió entre Alvaro Gómez, a la cabeza de un movimiento bipartidista y Rodrigo Lloreda, por el Social-Conservatismo.

El triunfador, César Gaviria, obtuvo el 47.8% de la votación total —menor casi en dos millones de votos a la de marzo de alcaldes—, seguido de Gómez (23.7%), Lloreda (12.1%) y Navarro (12.4%). Simultáneamente se votó oficialmente por la convocatoria de una Asamblea Constituyente, propuesta que fue aprobada por un 88% de los electores.

La introducción del tarjetón electoral y la financiación estatal de las campañas fueron importantes innovaciones que contribuyeron a la pureza del sufragio, a la libertad y a la incorporación de nuevas fuerzas en la arena política.

La aparición del multipartidismo:

Tras una batalla jurídica —de agosto a octubre— se realizaron las elecciones para elegir los miembros de la Asamblea Constituyente. La campaña, rápida y confusa, desconcertó a los partidos porque la elección se hizo en circunscripción nacional, cuando la costumbre electoral era de votar en circuitos regionales. El liberalismo utilizó la estrategia —llamada "operación avispa"— de lanzar 35 listas oficiales —diseminadas en los departamentos—, pero ninguna nacional, con lo cual procuraba jugar a obtener delegatarios por residuo. El Social Conservatismo sacó una lista nacional presidida por el ex-presidente Pastora y dos grupos disidentes inscribie-

ron listas regionales encabezadas por Rodrigo Lloreda (Valle) y Juan Gómez (Antioquia). El M-19 jugó a la lista nacional cuyo primer renglón ocupó Antonio Navarro y las siguientes personas provenientes del bipartidismo, apolíticos y exguerrilleros. Alvaro Gómez conformó una lista bipartidista. Indígenas, cristianos, estudiantes, exmilitares, sindicalistas, etc., propusieron también listas nacionales.

El Partido Liberal consiguió apenas el 31.22% del total, eligió 25 miembros, 9 por cuociente y 16 por residuo. El M-19 obtuvo 26.75%, 19 miembros, 18 por cuociente y 1 por residuo. El Movimiento de Salvación Nacional, el 15.48%, 10 por cuociente y 1 por residuo. El Partido Social Conservador recogió el 6.38% y quedó con derecho a 4 constituyentes por cuociente y 1 por residuo. Los conservadores independientes lograron 4 delegatarios. La Unión Cristiana, la UP y los indígenas, eligieron cada uno de a dos constituyentes.

Al reunirse la Asamblea en febrero de 1991, se constituyó una directiva tripartita entre los tres grandes bloques: liberalismo, Movimiento de Salvación Nacional y M-19, la cual negoció las directivas de las comisiones entre las minorías. El liberalismo, tradicional mayoría en los cuerpos colegiados, quedó reducido a una tercera parte en permanente negociación con los otros partidos.

La reacción de los parlamentarios elegidos en 1990 —quienes no habían participado en la elección de Constituyente sometiendo sus nombres directamente—, fue violenta verbalmente. Le negaron a la Constituyente justificación y legitimidad, creando un conflicto entre clase política antigua (los congresistas) y nueva (los constituyentes). Además, mucho del apoyo a la Constituyente se visualizaba como reacción a la clase política y, especialmente, al inmovilismo y corrupción del Congreso.

La disolución del Congreso fue el producto de la confrontación de resulta-

dos electorales: como la mayoría bipartidista de 1990, la que había elegido al Congreso, no se transparentó en la elección de Constituyente, los nuevos grupos (MSN y M-19) apoyados por las minorías de la Constituyente, alentaron la suspensión del mandato y la realización de elecciones para cambiar el Congreso. La medida se concretó en una reunión con el Presidente Gaviria en la cual se acordaron los sectores mayoritarios de la Constituyente en llamar a elecciones, con la condición de que no podrían participar en ellas los constituyentes ni los ministros del gabinete. Estas limitaciones bloqueaban las aspiraciones que pudieran tener el Presidente, sus ministros o los constituyentes de buscar mayorías en el nuevo Congreso y reducían la dinámica política a la lucha por las curules entre los antiguos congresistas y los nuevos aspirantes.

Las reglas del juego de la Constitución del 91

En 1968 se había establecido la fórmula de escrutinio del cuociente electoral rectificado (Bishop) para las circunscripciones que elegían dos escaños. En las de tres o más escaños se aplicaba la fórmula de cuociente natural (Hagenbach). La Constitución del 91 abolió el cuociente rectificado para mejorar las posibilidades eleccionarias de las minorías —teóricamente— porque, como sucedió en las elecciones de 1991, las mayorías acentuadas pueden copar las dos curules en tales distritos electorales.

Entre 1974 y 1990 las circunscripciones permanecieron sin cambio en número y tamaño porque el Congreso se negó a aprobar los censos de población, sobre cuyos resultados se debían reajustar la cantidad de escaños. Así nunca se adaptó la representación de los departamentos más urbanizados y el Congreso mantuvo el carácter ruralista que correspondía también a la mayor votación rural del país. La Constituyente puso al día las circunscripciones de

acuerdo con el censo de 1985, redujo el número de escaños (100 en el Senado, más dos, transitoriamente, para los indígenas y 167 para la Cámara). El Senado se elige ahora por circunscripción nacional para que represente al país entero y la Cámara es de representación territorial. Los distritos electorales se aumentaron a 33 (32 departamentos y el Distrito Capital). El total nacional se desagrega así: 12 circunscripciones de dos escaños; 2 de tres escaños; 4 de cuatro escaños; 5 de cinco escaños; 3 de seis escaños; 3 de siete escaños; 1 de trece escaños; y 1 de diecisiete escaños. El Distrito Capital elige dieciocho escaños.

La Constituyente aprobó la elección de gobernadores que se aplicó en 27 departamentos en 1991.

El retorno del bipartidismo: las elecciones de 1991

El ambiente preelectoral estuvo determinado por las especulaciones sobre si el liberalismo continuaría descendiendo, se mantendrían las proporciones del MSN y el M-19 en la Constituyente y si las minorías obtendrían curules en Senado y Cámara. Sobre si la elección de gobernadores dinamizaría el proceso y alcanzaría en lo regional el éxito que han mostrado en lo local las elecciones de alcaldes.

La participación fue baja. El total de votos para Senado ascendió a 5.241.965 de un potencial de unos catorce millones; bajo respecto también a las elecciones de 1990. El liberalismo volvió a utilizar la táctica de las "avispas" que distorsionaba el espíritu nacional de la elección; con base en listas regionales y calculando el residuo, consiguió 56 curules (15 por cuociente y 41 por residuo). Sus más inmediatos seguidores fueron el M-19 (9 curules, 8 por cuociente y 1 por residuo) con la mayor votación por lista nacional (454.467 votos); el Partido Conservador, 9 curules; la Nueva Fuerza Democrática —con lista bipartidista, de ascendencia conservado-

ra— de Andrés Pastrana (8 curules); el Movimiento de Salvación Nacional de Alvaro Gómez —también con lista bipartidista— que obtuvo cinco curules. Los otros quince escaños fueron, de a uno, para las siguientes pequeñas agrupaciones políticas: Unión Patriótica, Unión Cristiana, Movimiento Nacional Conservador, Fuerza Progresista (conservador de Antioquia), Laicos por Colombia, Movimiento Nacional Progresista (liberal), Conservatismo Independiente, LIDER (liberal), Reintegración Conservadora, Movimiento Unitario Metapolítico, indígenas, Partido Nacional Cristiano y Movimiento Unidos por Colombia. Estas denominaciones —excepto las religiosas e indígenas— esconden a liberales y conservadores que por una u otra razón —como cumplir las prohibiciones constitucionales respecto a parentesco o mantener vivas tradiciones políticas regionales—, recurrieron a ellas. El gran balance, entonces, fue el regreso al Senado de liberales y conservadores, que vuelven a obtener el 90% de la votación.

Los grandes "barones" electorales y la antigua clase política, aunque reducidos en su capacidad de movilización electoral, regresaron al Senado, con la notable excepción de los nuevos integrantes, casi en su totalidad de las listas del M-19 y la Nueva Fuerza Democrática, que llegaron al impulso de Navarro y Pastrana.

En la Cámara

Para la Cámara se sumaron 5.282.029 sufragantes. El liberalismo consiguió 87 escaños, seguido del Social Conservatismo con 25, el M-19 con 13, el MSN con 10, el Movimiento Nacional Conservador con 6 y la Unión Patriótica con 3. Sólo 17 curules quedaron en manos de otros movimientos. Los conservadores, aún unidos —que es la tendencia— para la elección parlamentaria no son siquiera la mitad de la bancada liberal. El resultado del M-19, contrario a las expectativas, es mediocre debido

posiblemente a su falta de implantación regional y a su poca experiencia electoral.

Las gobernaciones

La elección de gobernadores apenas movió 4.819.355 electores en total, con resultados muy semejantes a los obtenidos para Cámara, con la diferencia de que para elegir Senado y Cámara participaban 33 circunscripciones —incluida Bogotá— y para gobernadores únicamente 27, pues los nuevos departamentos todavía no elegían gobernador. El liberalismo consiguió 18 gobernaciones comprobando su arrastre regional; el conservatismo cinco, tres de ellas en importantes departamentos del centro del país: Antioquia, Caldas y Valle y dos en el sur: Nariño y Putumayo. En dos departamentos ganaron coaliciones. El M-19 no presentó candidatos sino que participó apoyando los de otros partidos, por lo cual fue imposible determinar su influjo en las elecciones.

1992: Alcaldes

El 9 de marzo de 1992 se realizó la tercera emisión electoral de alcaldes y concejales, acompañada de la tradicional para diputados a las asambleas departamentales. La campaña se caracterizó por un supuesto "cansancio electoral" por ser la quinta elección en dos años, y por la confusión. Aparecieron, además de liberales, conservadores, M-19 y UP, partidos consolidados en las elecciones anteriores, una inmensa cantidad de candidatos a alcaldes por coaliciones entre partidos y con fuerzas no partidistas, movimientos sin referencia partidaria y sectores antipartidistas. Igual aconteció con los candidatos a concejos y asambleas.

En las elecciones se evidenció, como a nivel nacional para el Congreso y regional para los gobernadores, la lucha entre los "barones" —la antigua clase política profesionalizada— y los nuevos

políticos, resultando a la postre, el triunfo de los segundos a nivel local. Las elecciones corroboraron que una nueva generación política se está abriendo paso desde la base. Y los partidos tradicionales siguen desarticulándose y perdiendo terreno; mientras el liberal, fiado de su antiguo poder hegemónico, se empeña en no hacer coaliciones, el conservador, temeroso de su minoría, se ha lanzado a toda clase de coaliciones, bipartidistas o multipartidistas. En ninguno de los dos, sin embargo, existen ya directivas nacionales o regionales, ni jerarquías u organizaciones centrales respetadas. El resultado final no puede ser más elocuente: el conservatismo como tal conquistó 268 alcaldías y el liberal 759, de las 1.027 que estaban en disputa. El resultado electoral sugiere que el papel de los partidos liberal y conservador se está reduciendo a las justas nacionales: presidencia y Senado, mientras mantienen influjo descendente para Cámara, diluido en lo regional para asambleas y muy cuestionado para las alcaldías. La terminología se está adaptando a estas circunstancias. Así, partido es el que tiene cobertura nacional. Movimiento el que actúa regionalmente. Coalición, es cualquier alianza momentánea para ganar en el municipio.

El auge de las coaliciones es, por ahora, más propio de la zona andina, que de la Costa Atlántica y los nuevos departamentos. Pero tiende a extenderse, con grave peligro para las tradicionales mayorías liberales. Es también más arraigado en las zonas urbanas: de las 24 ciudades más importantes, las coaliciones triunfaron en 17 de ellas.

Al revisar las listas propuestas al electorado, los movimientos no partidistas sumaron aproximadamente la mitad. En la votación, no alcanzaron semejante proporción. Sin embargo, además de enriquecer las opciones y dispersar el espectro político, suman un caudal importante de votos, los cuales aunque en las elecciones muchos se perdieron por no alcanzar a elegir concejales, alcaldes

o diputados, constituyen un interrogante inquietante para los partidos tradicionales, porque el día en que aprendan a hacer elecciones, reducirán aún más el capital de los partidos tradicionales. Juntamente con los votos en blanco (el % de los votos válidos) están significando decepción con los partidos o sus candidatos.

La zona conservadora del centro del país se fortaleció. Así, en Medellín y Cali —capitales de Antioquia y Valle que habían elegido gobernadores conservadores—, triunfó el mismo partido con los alcaldes Ramos y Guerrero. Ambos provienen del sector empresarial privado.

Lo religioso se consolidó como factor electoral con la presencia de pastores protestantes y laicos católicos. El triunfo de un sacerdote católico en Barranquilla es excepcional, en el sentido de que los curas católicos no participan activamente en las justas electorales.

Las tres más importantes capitales regionales quedaron en manos de partidos o coaliciones diferentes al partido de gobierno, lo que es un rudo golpe al mandato Gaviria. Si se tiene en cuenta la reducción de alcaldías en las cuales ganó el liberalismo respecto a las pasadas elecciones de alcaldes y la publicitada elección de Enrique Parejo y Carlos Lemos —los dos más destacados opositores del gobierno— en Bogotá, se empieza a detectar un significativo sector opositor.

La abstención fue la usual y previsible en la tradición electoral colombiana, pero mayor que en las elecciones para alcaldes de 1988 y 1990. Este tipo de elecciones fue el que mostró mayor capacidad de arrastre electoral en el pasado, por lo que es preocupante su reducción en participación. En 1988 alcanzó la participación un 48% del censo electoral; en 1992, apenas un 38%. Los departamentos más grandes son los más abstencionistas (Cundinamarca: 32.8% del potencial se acerca a las urnas; en el Valle el 34.4% y en Antioquia, el

37.7%) y los más rurales son los más participativos (Casanare 55.7%; Nariño 54.5%; Boyacá 53.8%) juntamente con los de la Costa Atlántica (Bolívar 53.7%; Córdoba 53.2%; Magdalena 52.1%).

La introducción del tarjetón y la financiación estatal, al mismo tiempo que aumentan la libertad del elector, la multiplicación de opciones y la pureza del sufragio, están creando un conflicto electoral ante la desorganización de los partidos y del sistema electoral. Como no hay condiciones para la inscripción —para la cual basta ir a la Registraduría y apuntarse— ni por parte del sistema electoral ni por parte de los partidos, los candidatos a los puestos públicos y las listas para corporaciones se multiplican innecesariamente. Como todos deben aparecer en el respectivo tarjetón, éstos quedan atiborrados, difíciles de comprender y confusos. Un caso típico es el de Bogotá; en el resto de las ciudades es semejante.

En la capital se presentaron 140 listas. La mitad por el partido liberal y el conservador. La otra mitad por otros partidos (M-19, indígenas, UP, cristianos, metropolitanos) con posibilidades de alcanzar curules y por movimientos. De 582.000 votos, apenas fueron útiles para elegir 328.904; el resto se pierde por no alcanzar la lista a obtener el último residuo. Sesenta de las listas no llegaron a los 6.442 votos necesarios para conseguir curul por residuo. Esto hace que más de sesenta listas no entren en la repartición final, pero entorpezcan la campaña; confunden el tarjetón y obstaculizan el conteo. Así, en Bogotá, 14 listas obtuvieron menos de 4.000 votos; 14 menos de 3.000; 18 menos de 2.000; 9 menos de 1.000.

Pese a las inconveniencias electorales, el gobierno ha propuesto una ley de partidos al Congreso que no pone límites a los partidos, ni condiciones a los candidatos. Por lo que se puede suponer que el proceso será semejante en el futuro al visto en las pasadas elecciones de Congreso y alcaldes. Tanto la debili-

dad estructural de los partidos para hacer elecciones internas que determinen los candidatos, como una concepción de democracia "participativa" subyacente —que considera más participativo el mayor número posible de candidatos— y un evidente reacomodo político en el país que se aleja de las formas tradicionales del bipartidismo a nivel regional y local, hacen que la actual temporada de confusión electoral se prolongue durante la década.

Asambleas Departamentales

Para las Asambleas Departamentales fueron elegidos (en 31 departamentos, sin contar a Cundinamarca), lo que expresa mejor las fuerzas partidistas que la elección de alcaldes, 253 liberales, 126 conservadores, 7 de la UP, 21 del M-19 y 80 de otros grupos. Lo que

indica que el conservatismo elige la mitad del liberalismo, una decadencia de la UP (que sólo elige en Antioquia, Arauca (3 diputados de 11), Caquetá, Chocó y Meta), un buen desempeño del M-19 que logra representación en 16 departamentos sin tener implantación regional significativa, y un crecimiento de los otros partidos que consiguen 80 diputados, siendo el tercer bloque tras liberales y conservadores. El contexto general sugiere que, aunque el dominio de liberales y conservadores se mantiene, el poder de otros grupos va en aumento. Algo semejante acontece con los concejos, pero todavía no se tienen los datos oficiales. Una aproximación inicial indica que fueron elegidos para ellos, en las 24 principales ciudades, 240 liberales, 120 conservadores, 38 cívicos independientes, 17 del M-19, 7 cristianos, 4 de la UP, 2 indígenas y 1 laico católico.

ANEXO 2

LOS PARTIDOS Y LA CONSTITUCION DE 1991

La crisis de los partidos

Los partidos tradicionales, liberal y conservador, han sido durante las últimas décadas poco efectivos como receptores de intereses y tendencias sociales, por su misma estructura y composición. Han ido perdiendo en centralización en pro de una cada vez mayor regionalización, en jerarquías en la cima en pro de jefaturas locales, en ideologías en pro del pragmatismo electoral. Se convirtieron en partidos parlamentarios, cuya actividad permanente y autoridad era el Congreso y sus directivas reales, los congresistas. El carácter policlásista de ambos hizo que su composición social no representara alguna fracción de intereses o alguna visión del país, sino que abarcaran y agruparan, por simple adhesión partidista emotiva toda clase de intereses, muchas veces en colisión o conflicto. Así, los partidos,

con borrosas diferencias ideológicas, sin variaciones en los patrones de reclutamiento, sin mecanismos de promoción de dignatarios y líderes, sin vertientes admitidas y organizadas —apenas con disidencias de recambio— y sin planteamientos pragmáticos que se cumplieran al llegar al poder, se convirtieron paulatinamente en partidos activos electoralmente, parlamentarios y regionalizados.

Los partidos colombianos —incluidos el M-19 y el comunista— no consiguen configurar plataformas nítidas sobre el modelo de sociedad que persiguen, ni, por supuesto, aciertan en definir criterios y pautas básicas en cómo lograrlo. Son extremadamente pobres en el análisis y parcos en propuestas, y cada vez más dados a cambiar estos aspectos por la propaganda y la publicidad, por el mercadeo político individual electoral.

Esta situación ha hecho que los ciudadanos —especialmente los urbanos— pierdan contacto, puntos de unión e identificación con los partidos, no se sientan interpretados o representados por los partidos y sus cuadros y los partidos no recojan, interpreten y transfieran intereses, demandas y expectativas al poder político. Los partidos se han burocratizado, clientelizado y corrompido, han perdido capacidad crítica y fiscalizadora, lo que se refleja directamente en el Congreso y en los cuerpos colegiados regionales y locales. Como contrapeso, el ejecutivo ha crecido desmesuradamente, rompiéndose el equilibrio legislativo-ejecutivo, en favor del segundo y debilitándose los nexos ciudadano-Estado.

Los partidos se estructuraron para la democracia representativa recortada del Frente Nacional, agotan la participación ciudadana en las elecciones, en elegir a los ocupantes de los cargos públicos y en mantenerse como "bolsas de empleo" de funcionarios públicos. Al no encarnar proyectos públicos globales y diferenciables, las elecciones no son suficientemente competidas. De ello se colige que los partidos sean identificados con su respectiva clase política tradicional; que, en la práctica, sean sinónimos de cuerpos de elección; que, únicamente, se ocupen de debates con dividendos electorales y burocráticos; que sean, en la definición clásica, partidos de cuadros; y que, el elector, en su relación con ellos, esté supeditado a los lazos clientelistas. También, por ello, el sitio privilegiado de la política es el sector rural y las partes de las ciudades donde predominan los migrantes pobres o las maquinarias y es factible el contacto personal. El resto se hace por radio, poco por prensa, y aun la televisión no es factor decisivo electoralmente.

Sin estructuras permanentes de formación y movilización política, los partidos se reducen a elecciones y acciones en cuerpos colegiados. Estas dos actividades no tienen conexión ni coheren-

cia intra y extrapartidaria, porque no existen jerarquías continuas, respetadas y decisorias. Tampoco unas finanzas centrales que permitan la formación y la acción continuada, ni medios de comunicación de los partidos, aunque abundan los oficiosamente partidistas y el país se destaca por su periodismo partidista, bastante sectario. Sin dominio sobre los elegidos por parte de instancias centrales o superiores, sin disciplina partidista en los cuerpos colegiados y sin responsabilidad ante los electores o dirigentes partidistas, los elegidos actúan autónomamente, en busca de ventajas políticas para la reelección o de prerrogativas individuales poco éticas o abiertamente contradictorias con los códigos.

El parlamento como eje político

Hasta las elecciones de 1992 que rompieron el esquema clásico electoral formalmente, porque en la práctica real siguió funcionando mucho del esquema a pesar de las intenciones renovadoras de la nueva Constitución, con la elección de Senado por circunscripción nacional, la composición del Congreso se lograba por una sumatoria de votos y sectores partidistas escalonada: el candidato a Senado apoyaba candidatos a asamblea y concejos de su sector político en competencia con otras listas. Los votos se encadenaban, de tal manera que los electores, en zonas de los departamentos o en la totalidad del territorio regional, votaban por una lista para senado, varias —las necesarias para completar los votos por el senador— para cámara y para asamblea y las que fueran posibles para concejos. Así se establecía una pirámide en cuya cima estaba el senador y en la base los concejales. Luego, el ejecutivo se repartía de acuerdo con los votos y era manejado por el senador y los representantes elegidos en las listas compaginadas. Este método condujo a listas unonómicas para la mayoría, ya que sólo los

grandes "barones electorales" lograban elegir varios de los integrantes de una lista, además del cabeza de lista. Por necesidades electorales, lo que primó fueron las elecciones uninominales; esto hacía que tampoco el elegido, así fuera del sector del senador, le prestara obediencia, porque contaba con su propia votación.

Al llegar al Senado o la Cámara no había ninguna disciplina partidista nacional o regional. Pero de los elegidos dependían las gobernaciones, alcaldías y puestos públicos, negociados con el ejecutivo. Este daba más o menos, dependiendo de la cercanía del senador con el presidente o de la urgencia del presidente para conseguir apoyos en el Congreso. Al presidente se le elegía, pero inmediatamente se le abandonaba para obligarlo a negociar los puestos regionales o locales.

Hasta cuando el gobierno Betancur rompió el esquema centralista de 1886, el presidente escogía todos los funcionarios del ejecutivo, por sí o por medio de ministros, directores de organismos nacionales o gobernadores y alcaldes de grandes ciudades. Los nombramientos se acordaban con los congresistas. Al elegirse los alcaldes —y ahora los gobernadores— se recortó el poder presidencial y el de los congresistas. La circunscripción nacional se orienta también a quebrar el poder senatorial; igualmente la separación de elecciones —una fecha para Congreso, otra para lo regional, otra para lo local— impide que se construya la pirámide.

Al poner inhabilidades a los congresistas, la Constitución del 91 redujo aún más el poder parlamentario. Igualmente al reducir el presidencialismo, poner mecanismos de control político, diferenciar los poderes e impedir la negociación por puestos y el peso del legislativo al ejecutivo de los congresistas. Todas las medidas constitucionales y electorales —uso obligado del tarjetón, cubiculos, financiación— reducen el poder de los partidos en su núcleo parlamentario, los

obliga a desparlamentarizarse y a competir en el nivel nacional, regional y local. También expanden las posibilidades del multipartidismo, en desmedro del bipartidismo tradicional, porque pueden participar partidos con votos en todo el país, que recogen en la circunscripción nacional votos no relacionados con las maquinarias regionales, o partidos medianos con votos en una región para elegir gobernador, o movimientos locales para elegir alcaldes.

El poder político ya no es tan parlamentario como antes. Los partidos tradicionales han tenido dificultades en la transición porque no consiguen apartarse del clientelismo, se han multiplicado los focos de poder regionales y locales independientes de los partidos, se ha reducido la adhesión emocional, los parlamentarios han visto disminuir su poder de antaño.

La Constitución del 92

La Constitución se hizo en gran parte para reformar el Congreso. Tanto, que terminó en la revocatoria del mandato elegido en 1990 y en la elección de nuevo Congreso en 1991. La nueva Constitución hizo las siguientes reformas:

- Mantuvo el bicameralismo, pero introdujo la circunscripción nacional para elegir al Senado, buscando una representatividad nacional independiente de la regional de Cámara, sustrayendo al Senado de los intereses regionales. Además, permitió circunscripciones nacionales especiales en Cámara y Senado a juicio del ejecutivo, y que se votara en el exterior para Senado. El sentido del bicameralismo coincide con el espíritu de la Constitución que señala a Colombia como nación unitaria y descentralizada: el Senado expresaría lo primero y la Cámara lo segundo. Le aseguró lo segundo, la Cámara, dando a cada región dos representantes

mínimo y creando un sistema de ajuste por población para determinar el número de escaños. No se hizo lo mismo con el Senado, con lo que los departamentos pequeños corren el riesgo, probado en las primeras elecciones para Congreso de 1991, de no obtener representación senatorial.

- En materia de funciones el Congreso obtuvo algunas que antes eran privativas del ejecutivo nacional, como la regulación de recursos económicos captados al público, la intervención en el Banco de la República y en las funciones de su junta y la regulación de la educación. También le devolvió la Constitución la iniciativa legislativa en varias materias que había perdido y la regulación de los estados de excepción. Le concedió mecanismos de control político como la censura a los ministros y una intervención clara en la rama judicial al elegir los magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. La Constitución amplió el ámbito del Congreso al otorgar a las comisiones permanentes la facultad de emplazar a personas naturales o jurídicas a rendir declaraciones relacionadas con sus indagaciones.

- En cuanto al tiempo de sesiones se amplió a dos periodos por año, el primero del 16 de marzo al 20 de junio, y el segundo, del 20 de julio al 16 de diciembre, con la intención de que se legisle permanentemente y de obligar a los congresistas a permanecer en el Capitolio, cortando temporalmente los vínculos con las regiones. La medida se acompaña de un estricto régimen de asistencia y del nombramiento de comisiones permanentes por la totalidad del período constitucional, reformando el período anterior de dos años. Se prohíbe la reelección de las mesas directivas en el mismo período para el cual se eligió el Congreso. Se permite deliberar con la cuarta parte de los

miembros pero se indican taxativamente los quórumos necesarios para decidir.

- Para la decisión sobre la moción de censura y la elección del contralor —ahora de terna presentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado—, se requiere reunión en pleno de las dos Cámaras, lo que permitirá mayor seriedad a estos dos importantes procesos.
- Con la factura misma de las leyes, se determinan leyes orgánicas y estatutarias: las primeras son las que determinan la función legislativa misma; las segundas, regulan la protección de los derechos humanos, la administración de justicia, el régimen de partidos, las elecciones, la participación y los estados de excepción. Unas y otras requieren mayoría absoluta de ambas Cámaras para su aprobación, de tal manera que no se puedan fácilmente variar las normas fundamentales del juego político.
- Para evitar los "pupitrazos" —que impedían el debate y aprovechaban la sorpresa— se instituyeron lapsos obligatorios entre los primeros y segundos debates. Además, en el segundo debate se podrán introducir modificaciones, se podrán rescatar proyectos hundidos en comisión y se podrán constituir comisiones accidentales conjuntas de Cámara y Senado para acordarse sobre proposiciones. Todo ello con la mira de hacer fluido el proceso legislativo.
- En lo referente a iniciativa parlamentaria, la Cámara la tiene en los tributos y el Senado y en las relaciones internacionales. El curso de los proyectos, el trámite, no se interrumpe al terminar la legislatura.

Naturalmente, lo indicado en la Constitución es motivo de reglamentación. Hasta abril del presente año, tras cuatro meses de sesiones parlamentarias

rias, aún no se tiene el reglamento del Congreso que implemente lo señalado en la Constitución. Esto indica la profundidad de la transformación que se está dando y el difícil acomodamiento de los partidos a las nuevas reglas del juego.

Si el funcionamiento del Congreso es un trauma para los núcleos parlamentarios de los partidos, más fuerte aún son las inhabilidades e incompatibilidades señaladas a los congresistas por la Constitución, las cuales abiertamente tratan de acabar la clase política parlamentaria y reemplazarla por congresistas dedicados a esas labores, pero divorciados de las clientelas locales y regionales. La Constitución de 1991 abolió los suplentes, prohibió los auxilios, limitó el turismo parlamentario, disminuyó el número de congresistas y fijó inhabilidades.

La eliminación de los suplentes obliga al elegido a asumir su responsabilidad, por no poder recurrir al suplente para evadirlas, y reduce el juego que se hacía para repartir periodos de sesiones según votos u otras variables, porque si entra el suplente, sale el principal. Aunque el orden de inscripción en la lista apenas cambia de suplencia, por el segundo renglón, la fortaleza de la medida reside en que no se puede usarla temporalmente.

El prohibir los auxilios es no sólo un acto de higiene política, sino que impide al congresista aprovechar los dineros públicos para propiciar su reelección, con lo que gana la igualdad de oportunidades de todos de participar y ayuda a combatir la corrupción.

Las inhabilidades buscan purificar al personal político que accede al Congreso, combatir el nepotismo y el monopolio del poder político. Las medidas tienden a evitar que se elijan congresistas que hayan sido condenados por sentencia judicial a penas privativas de la libertad, a los que hayan perdido antes la investidura o a quienes hubieran ejercido cargos públicos con jurisdicción en el año

anterior a las elecciones o hubieren tenido negocios con el Estado. Igualmente, se prohíbe participar a quienes están unidos por lazos familiares con funcionarios que tengan autoridad civil o política o tengan cierto grado de parentesco entre sí y pretendan figurar en listas del mismo partido para las mismas elecciones. Se prohíbe también ser elegido para más de una corporación o cargo público, o para corporación y cargo si coinciden en el tiempo. Todos estos obstáculos, así les encuentren interpretaciones para burlarlos, son un rudo golpe a la parlamentarización a la cual estaban acostumbrados los partidos.

Las incompatibilidades pretenden formar una nueva clase política, "profesionalizada" en otro sentido al usado tradicionalmente: profesional, no de la política, sino del trabajo parlamentario. Se les prohíbe desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado, gestionar ante el Estado —con lo cual se reduce el tráfico de influencias—, contratar o ser apoderado, ser miembro de juntas directivas de entidades descentralizadas o que administren tributos —para interferir en la corrupción y el clientelismo—, y se les obliga a exponer en la respectiva Cámara las incompatibilidades que tengan para participar en el trámite de proyectos según la naturaleza de éstos. Para sancionar a quienes infringieren las disposiciones se crearon las figuras de la pérdida de la investidura y la revocatoria del mandato.

Las reformas electorales

La generalización del uso del tarjetón y del cubículo para proteger el secreto y la libertad, y la financiación estatal de las campañas, constituyen, juntamente con las reformas constitucionales, un rudo golpe a la forma de hacer política tradicional, y por tanto, a la conducta de los partidos.

El tarjetón ha tenido explicables dificultades porque, al no tener organización interna ni disciplina los partidos,

éstos no escogen a los candidatos que figurarán en el tarjetón; los candidatos se inscriben ante la autoridad electoral arropados en cualquier divisa partidista. Así el tarjetón no representa partidos, sino individuos y al ser demasiados el tarjetón pierde claridad, es confuso y difícil de utilizar, especialmente para analfabetos totales o funcionales. La desaparición de la papeleta eleccionaria, manejada por los partidos hasta 1990, ha cambiado bruscamente la psicología del elector que no sabe votar con el tarjetón y ha inmovilizado la tradicional manipulación que le hacía el jefe electoral a los electores, ha reducido la compra de votos y, en general, ciertos vicios electorales.

La financiación estatal de las campañas pretende ayudar a que todos los candidatos partan de iguales condiciones. Sin embargo, no logra interferir en el gran problema electoral colombiano: el influjo del dinero en las elecciones. Es

comprensible que en un país fragmentado, de enorme lucha por el poder, porque con éste se consiguen y transforman fortunas, se trastoca la propiedad, se envilece y empobrece al enemigo y se crece al amigo, se manejan la policía y el ejército, se protegen los negocios ilícitos, etc. La cantidad de dinero en circulación para las elecciones se ha desproporcionado. Lo poco que ofrece el Estado por cada voto ayuda a aumentar la cantidad de candidatos, pero es el dinero recibido de particulares u obtenido del Estado a través de contratos, el que define gran parte de la elección, especialmente en las zonas de interés económico mayor, de actividad subversiva o narcotraficante. La Constitución fue muy parca en este aspecto y el proyecto de ley de partidos presentado por el gobierno en 1992 se reduce a mantener el *statu quo*, sin obligar a los partidos ni a disciplinarse ni a financiarse debidamente.

ANEXO 3

ALGUNOS ASPECTOS DEL MARCO INSTITUCIONAL COLOMBIANO

1. El ordenamiento territorial

La Constitución de 1863 era federalista; la de 1886, centralista. La reforma de 1936 consagró la intervención estatal; la de 1968 llevó al culmen la centralización; la de 1986 fue municipalista. La Constitución de 1991 es la mezcla de todos estos factores, sin mucho orden ni concierto. Acoge la tendencia descentralista sin llegar a lo federal; mantiene elementos intervencionistas y centralistas, como los llamados "institutos descentralizados" de 1968, fortalece la región y el municipio. Ante la imposibilidad de establecer un régimen territorial definido, los constituyentes lo refirieron a un organismo que se ocuparía del tema y a la ley. Desde el artículo 1, la República

es definida como unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; sin embargo, no se distribuyen claramente las competencias del Estado central y de las regiones y localidades.

El municipio, la célula fundamental, se puede dividir en comunas urbanas o corregimientos rurales, los cuales tienen atribuciones referentes a la representación, elaboración de planes, programas y propuestas de inversión, recepción de presupuesto y control de la gestión pública. Estas características las retoma la Constitución de las que las habían asignado a los municipios en 1986.

Para crear o suspender municipios, o para quitarles o añadirles territorios, la

decisión se supedita a las condiciones que fije la ley y a las asambleas departamentales. El gobierno puede crear territorios indígenas.

Los alcaldes

El período fue fijado por la Constitución en tres años, no es reelegible inmediatamente y se le puede revocar el mandato. Entre sus atribuciones están la de suspender o fusionar entidades y empleos, señalar funciones y establecer sueldos. También en sus manos reposa, con el concejo, la prestación de los servicios públicos, la construcción de obras y el fomento de la participación comunitaria.

Los departamentos

Entre el centralismo y el municipalismo, las regiones —los departamentos— se habían convertido en entes burocráticos sin relieve político. La Constitución del 91 los rescata, al colocarlos como coordinadores de los municipios, enlace con el gobierno central y apoyo administrativo. Sin embargo, su perfil, es aún muy confuso. Al departamento corresponde la planeación, disponer el apoyo financiero y crediticio, la coordinación de la educación y la salud e integrar los planes locales, con los regionales y nacionales. Respecto a la nación, le corresponde el orden público de acuerdo con el presidente y seguir la política económica nacional. El gobernador es, además, delegado del presidente y, en ocasiones, delegatario de funciones presidenciales para los servicios nacionales. Somete al presidente ternas para escoger los jefes seccionales de los establecimientos públicos (institutos descentralizados). También se le atribuyen a los departamentos funciones en lo que respecta a turismo, medio ambiente, vías y desarrollo de las áreas fronterizas. Todo ello será base de litigios que la Constitución pospuso para una ley orgánica de ordenamiento territorial,

aún no elaborada. Para crear departamentos, las condiciones deben ser también instituidas por la ley orgánica, respetando la consulta popular. Como las anteriores intendencias y comisarías fueron declaradas por la Constitución como departamentos, es poco probable que se varíe la actual distribución en el futuro inmediato.

El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene disposiciones legales particulares en lo administrativo, fiscal y de cambios, inmigración, comercio exterior, uso y compraventa del suelo, cultura y ecología.

Los departamentos pueden constituir regiones no coincidentes con sus límites para cuestiones fiscales, educativas, militares y de planificación. Lo que, evidentemente, daría origen a contradicciones con los municipios y con el Estado central, e inclusive entre los mismos departamentos que se asociaran. Porque no es claro si un departamento puede pertenecer a varias regiones, no es admitido que se integren regiones con partes de departamentos, ni se conoce si les es permitido poseer órganos, recursos y competencias.

La Constitución permite a las Asambleas organizar provincias con municipios y territorios indígenas, pero no se sabe cuáles competencias tendrían lo que puede alterar las de municipios y departamentos.

Las áreas metropolitanas

Tampoco son definidas en la Constitución, sino que se declara tales a Bogotá, Cartagena y Santa Marta, para facilitarles estatutos especiales por sus características propias de capital nacional y distritos turísticos.

Las rentas y transferencias

Las entidades territoriales poseen patrimonio y competencias tributarios. Le corresponde a la ley nacional determinar cuáles rentas serán nacionales,

cuáles territoriales y las bases de tributación. A los municipios se les concede el impuesto predial como exclusivo. Se permiten las contribuciones para recuperar los costos de las obras públicas. A los departamentos se les dejaron los monopolios de licores y juegos si muestran eficiencia.

Las transferencias del tesoro nacional a las entidades territoriales, deben tener relación entre el dinero girado y el servicio para el cual se asignan, así el situado fiscal es para salud y educación para los departamentos, y para los municipios depende de lo que señale el legislador. El problema con estos recursos es grande porque los tributos regionales actuales son pequeños impuestos de bases reducidas y subvaluadas, tarifas altas, baja eficiencia y poco control. A los municipios se transfiere el 12% de los ingresos corrientes de la nación, tasa que irá progresando hasta el 22% en el 2.002. El 60% de este dinero se asigna a los municipios de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas y el 40% restante responde a la población total, a la eficiencia con que se manejen los recursos y al progreso en la calidad de vida, favoreciendo en el reparto a los municipios de menos de 50.000 habitantes.

Los servicios

Uno de los mayores escollos políticos, sociales y para la inversión en el país es la inexistencia o la baja calidad de los servicios públicos. La Constitución del 91 los liberó del monopolio oficial al indicar que pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por organizaciones o por particulares. Así a cada municipio le es dada la facilidad de optar por asociarse con otros municipios, organizar sus propias entidades, hacer convenios con la nación o celebrar contratos con organizaciones o personas privadas. Aunque la Constitución fue en este campo abierta y flexible, todavía la privatización en la prestación

de los servicios es muy tímida, apenas reducida a la recolección de basuras y otras actividades menores y es difícil romper la mentalidad y las estructuras sindicales y de intereses que priman en renglones como la generación y distribución eléctrica, los acueductos, la telefonía y las telecomunicaciones, la salud y la educación. En comparación con el resto de países de América Latina, Colombia sigue siendo estatista, poco proclive a la privatización, proteccionista y no muy dada a la eficiencia, la lucha contra la corrupción y la superación de los vicios del clientelismo político.

2. El marco económico

Como en la cuestión territorial, la Constitución de 1991 adolece de un concepto económico definido. Se sostiene entre un intervencionismo menguado con respecto a la última tradición constitucional y una tímida apertura neoliberal. En esto refleja las aporías contemporáneas entre Estado, libertad económica, intervención o regulación y demandas sociales. Aunque reconoce los beneficios del mercado libre, lo controla a través de la planeación y reconociendo la libertad económica, se la regula por medio de la intervención.

A la libertad económica se le señala como límite del bien común. A la libre iniciativa, la responsabilidad. Las empresas, como la propiedad, tienen una función social que implica obligaciones, inclusive ecológicas.

Al reconocimiento explícito del derecho de propiedad, le cabe sin embargo —deduciendo de la primacía de su función social— la expropiación. Como doctrina, este aspecto es generalmente aceptado en el país. El escollo que se ha presentado reside en la facultad que la Constitución concede al gobierno de expropiar por vía administrativa "en los casos que determine el legislador" y "sujeta a posterior acción contenciosa administrativa". Como aún no se ha regla-

mentado suficientemente este artículo (58), no es posible saber cuánta sea la injerencia real del gobierno en el futuro, pero probablemente no sea mayor de la necesaria para actuar ágilmente en casos de evidente utilidad pública e interés social y con las debidas salvaguardas.

La Constitución es especialmente abierta al reconocer, además de la propiedad individual, la de formas asociativas y solidarias y la de grupos indígenas. Propicia la repartición de la propiedad de la tierra y la democratización accionaria.

El Estado se reserva la dirección general de la economía para racionalizarla buscando la mejor calidad de vida, la equitativa distribución de los bienes y la preservación ecológica. El ejecutivo es el encargado de fijar la política económica y los planes de desarrollo, en los cuales deben encarnarse estas directrices constitucionales. La intervención tiene como objeto mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los habitantes. La Constitución es concisa al fijarle al Estado las metas que debe buscar: "Será objeto fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable" (Art. 366). En este sentido se orientará el gasto público. Otro índice para medir la acción social del Estado, con incidencia directa sobre la propiedad, es la obligación de sujetar los tributos a los "principios de equidad, eficiencia y progresividad" (Art. 363), lo que se refuerza con una administración pública gerencial eficiente. Para proteger el valor de la moneda se faculta al Banco de la República y a su junta, autónoma respecto al gobierno, para ser la máxima autoridad en cuestiones monetarias, cambiarias y crediticias mirando solamente el interés público. Se prohíbe al Banco establecer cupos de crédito y garantías a favor de particulares. El endeudamiento del Estado requerirá la unanimidad de la junta y no podrá exceder su capacidad de pago (Art. 364).

La planeación obtuvo reconocimiento constitucional. Debe buscar el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, el avance genético y biotecnológico, y la investigación y transferencia de tecnología. En la estrategia, se diferencian los propósitos a largo, mediano y corto plazo (Art. 339) y se indica que el presupuesto de inversión no puede disminuir de un año a otro. La planeación debe ser concertada entre lo nacional, lo regional y lo local, bajo un Consejo Nacional de Planeación Consultivo y un Consejo Nacional de Planeación.

Dos artículos señalan excepciones a la planeación general. El 361 establece el Fondo Nacional de Regalías. Este se alimentaría de "los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios". El gobierno ha presentado un proyecto de ley tratando de regular este espinoso asunto, de gran sensibilidad en los departamentos y municipios con regalías mineras, que actualmente cursa en el Congreso. El Artículo 337 se ocupa de las zonas de frontera y dice: "La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo". Esta posibilidad de estructurar un verdadero Estatuto de Fronteras no ha tenido desarrollo legislativo, y la iniciativa pre Constituyente del Ministerio de Desarrollo de declarar zonas libres las fronteras con Panamá (en Urabá), Venezuela (en Cúcuta) y Ecuador (Ipiales y Tumaco), no ha tenido tampoco desenvolvimiento en su implementación.

Sobre los monopolios la Constitución es cauta y refiere al Estado y a la ley su arbitraje: "El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso de personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" (Art. 333). La justificación de la intervención del Estado en el recorte de la libertad, se expresa así al final del Artículo 333:

"La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

La intervención se amplía (Art. 334) a la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y a los servicios públicos y privados. Igualmente, en los recursos captados del público.

Finalmente, la Constitución alienta la internacionalización de la economía, empezando por el círculo más próximo —Latinoamérica y el Caribe— donde admite hasta la creación de organismos supranacionales, y extendiéndose a todo el globo (Art. 227 y 226).

3. Marco de las relaciones internacionales

El Artículo 9º de la Constitución del 91 contiene los principios fundamentales de la política exterior: "Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe".

La definición que hace la Constitución del Estado colombiano contiene como notas características, el ser social de derecho, unitario y descentralizado, con democracia participativa y pluralista. En lo interno hace un amplio y prolijo reconocimiento de los derechos humanos, que sujeta en su interpretación a los convenios internacionales. Reconoce, además, todos los principios de la vida internacional y la no intervención en asuntos de otros. Le otorga prelación a la comunidad latinoamericana y está dispuesta a ceder soberanía en los órganos que se establecieran para implementarla, y a la zona caribeña. Los prin-

cipios del Derecho Internacional de los cuales trata la Constitución son de tres clases: convencionales, consuetudinarios y de interpretación o jurisprudencia. Son, entonces, los contenidos de las Cartas de la ONU y la OEA y en los tratados vigentes; igualmente, las declaraciones interpretativas de los organismos multilaterales, como por ejemplo, las resoluciones de la ONU o la jurisprudencia sobre Derechos Humanos del Tribunal de San José.

Las directrices de la política internacional, son, entonces, la soberanía, independencia e integridad del territorio, la sujeción al Derecho Internacional y la integración.

Es de especial importancia y significado el título segundo de la Constitución dedicado a los Derechos Humanos. Son el meollo del conflicto que vive Colombia, con enormes repercusiones internas y externas. La Constitución los enumeró taxativa y ampliamente —incluyendo las tres generaciones— para que hubiera posibilidad de invocarlos, hizo difícilmente modificable el texto y lo acompañó de mecanismos para su protección, incluida la tutela.

Para hacerlos aún más invulnerables decidió que el ordenamiento internacional prevalece, en lo que respecta a los Derechos, sobre el interno y en la interpretación predomina el Derecho Internacional: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia" (Art. 93).

Tanto por vivir Colombia en estado de guerra no declarada, como por la interpretación laxa que se había dado de los derechos al imponer el Estado de Sitio —desde 1949 hasta 1991 con breves interrupciones—, la prevalencia del

derecho internacional en lo referente a derechos humanos es una manifestación explícita de reconocimiento a la democracia como ideal del país.

Otros artículos tienen también relación con lo internacional. Así, se permitió la doble nacionalidad, dependiendo de los tratados con los países que la aceptan, dando prelación a la nacionalidad afectiva, o sea a aquella donde la persona reside. El punto es importante por los conflictos que pueden presentarse por convenios de extradición.

En otro aspecto que se recurre al derecho internacional es respecto al territorio que se circunscribe (Art. 101) en sus límites a "los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la nación". Además de lo anterior, la Constitución considera como "parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales". Estos conceptos internacionales contemporáneos son integrados a la Constitución en la noción del territorio, como lo hacen otras naciones, aunque no todas todavía los acepten, sea como norma internacional o de acuerdo con el derecho colombiano.

El derecho de los tratados

Al Presidente, como supremo director de las relaciones internacionales le corresponde la iniciativa en la negociación y firma de los tratados (Art. 189). El aprobarlos o negarlos le corresponde al Congreso, donde es función propia del Senado (Art. 130). El citado artículo (150), contiene una cláusula de favora-

bilidad para la cesión de soberanía en los tratados relacionados con la integración económica, lo que seguramente hará más expedito este tipo de convenios en su aprobación: "Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados".

Nótese que la prerrogativa hacia la integración económica es universal y los puntos de referencia amplios, aunque sujetos a interpretación del Congreso, ya que se refieren a principios universales de las relaciones internacionales y de los tratados, como son la equidad, la reciprocidad y la conveniencia. El artículo es, de todas maneras, una puerta que se abre para permitir la globalización económica, la real integración y la supranacionalidad. El Artículo 224 es aún más amplio con los tratados económicos y comerciales resultantes de organismos internacionales, seguramente por la rapidez que estos exigen para su vigencia, con la única condición de que en los tratados mismos se señale que permitan la vigencia provisional: "...el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado". (Art. 224).

Tanto la ratificación como la adhesión o la denuncia de los tratados es función presidencial. Los tratados deben seguir el siguiente proceso: aprobación legislativa, concepto de exequibilidad del tratado y de las leyes que lo aprueben por la Corte Constitucional y canje de notas de ratificación. Si la Corte no considera exequible una o varias nor-

mas del tratado en cuestión, el Presidente "sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva (Art. 241). El asunto no es claro porque los numerales vetados podrían ser contrarios al derecho interno.

Al Presidente se le reservan los nombramientos del personal diplomático y consular, con la única limitante de no poder hacerlo con los congresistas, a no ser que éstos renuncien a su curul. Para la asesoría en relaciones internacionales se le crea al Presidente una comisión asesora, que debe componerse según lo indique la ley.

Respecto a los extranjeros, cuando son colombianos por adopción, no se les obliga a renunciar a su otra nacionalidad, sea de origen o de adopción. Sin embargo, como para los colombianos con doble nacionalidad (Art. 46 y numeral 7 del Art. 40), se les impide "acceder al desempeño de funciones y cargos públicos". Los derechos políticos les podrán ser concedidos: "Los derechos po-

líticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital" (Art. 100). En lo referente a los demás derechos, los extranjeros gozan de los mismos concedidos a los colombianos, los cuales sólo podrán ser limitados por razones de orden público.

A los diplomáticos y agentes consulares se les reconoce el fuero diplomático (Art. 235) y en cuanto tales su juzgamiento está reservado a la Corte Suprema de Justicia. A ella corresponde también "conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno de la nación, en los casos previstos en el derecho internacional" (Art. 235). "Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas".

EVALUACION DE LA INVESTIGACION*

MARIO TAMAYO Y TAMAYO

Director de Investigaciones del ICESI. Profesor de Pregrado y Postgrado en Investigación. ICESI. Universidad Santiago de Cali. Autor.

La universidad ha desarrollado modelos en torno a la investigación evaluativa, pero es poco lo que ha realizado sobre la evaluación de la investigación, pues es bien diferente de la anterior, ya que la evaluación de la investigación está presente en todo proyecto, pues en último caso es ésta la que decidirá la realización o no del proyecto, mientras que algunos proyectos en diferentes áreas podrían presentarse como investigación evaluativa.

El presente artículo plantea algunas ideas y presenta esquemas en torno a cómo asumir la evaluación de la investigación.

Cuando decimos que en la universidad se comienza un gran número de proyectos, pero que sólo se termina una mínima parte de éstos, podemos asegurar que ello se debe a una evaluación inadecuada de los mismos. Una de las fallas en torno a la investigación, en la universidad es la ligereza con la que se

evalúan y estudian los proyectos de investigación, lo que nos lleva a rechazar los que deberían realizarse, quizás con algunos ajustes y a aprobar los que nunca serán terminados, por falta de un análisis claro de su realidad y desarrollo.

La universidad debe tener ante todo criterios claros para decidir en torno a la realización o no de un proyecto de investigación, pero muchas veces aun teniendo claros estos criterios hacen falta elementos de apoyo para realizar una adecuada evaluación.

La universidad debe contemplar la investigación como la actividad cotidiana de los estudiantes y profesores, lo cual no siempre sucede debido al afán de tener líneas o áreas de investigación, o a la carencia de currículos orientados a procesos investigativos y uniformidad de criterios evaluativos.

En torno a lo primero se ha llegado hasta la enojosa situación de eliminar del panorama investigativo los proyec-

* Ponencia presentada en la Universidade Estadual Paulista, UNESP. Campus de Presidente Prudente. II Congreso de Investigación Universitaria. Brasil 1992.

tos que no están dentro de las líneas o prioridades investigativas de la universidad o de las instituciones que financian investigación.

Pero el remoquete "Líneas de investigación", es el que se encarga de matar los proyectos investigativos que surgen de problemas reales de las instituciones o comunidades, por no estar dentro del marco de la línea o prioridad investigativa.

Por un lado enseñamos en las aulas que no se puede hacer investigación a espaldas de la realidad, que el proceso investigativo surge a partir de un problema y que...

Pero luego cuando se presentan los proyectos, se evalúa que no están dentro de las líneas o de las prioridades...

Cuando se analiza la actividad investigativa de una universidad, poco cuenta la realización de investigaciones, sólo interesa la línea de investigación y es por la carencia o falta de claridad en las líneas de investigación que se nos evalúa. De donde se deduce que es muy importante definir líneas investigativas aunque no se realicen proyectos.

Para la universidad debe ser más importante evaluar seriamente un proyecto y apoyarlo, que tener, quizás, líneas vitrinales de investigación.

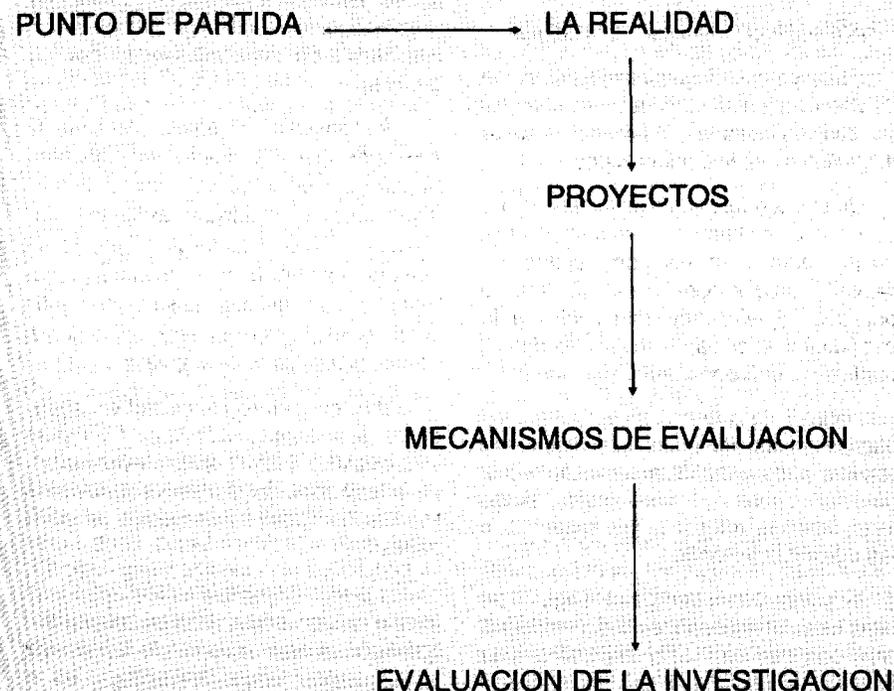
En torno a lo segundo, me atrevería a plantear que la universidad nuestra carece de currículos orientados a procesos investigativos.

Cada materia suele estar aislada del contexto del currículo y se espera que el estudiante gane la materia; nuestros profesores no siempre esperan resultados objetivos en sus alumnos y menos aún procesos investigativos.

Por ser la investigación el ámbito central de la universidad, los cursos formales que configuran el currículo deben orientarse de tal forma que contribuyan al desarrollo de la investigación. Por tal razón es necesario que cada profesor conciba su curso como un proceso investigativo y espere de su curso resultados de investigación, lo cual acaba con las clases magistrales, prototipo de la universidad tradicional.

En torno a lo tercero, uniformidad de criterios evaluativos de la investigación, me permito plantear algunos interrogantes y presentar algunos esquemas a manera de modelos, con los cuales únicamente pretendo que sean analizados como instrumentos de trabajo para evaluar investigación y no como modelo único, ya que en investigación todo es susceptible de mejoramiento por la dinámica que generan los procesos investigativos.

EVALUACION DE LA INVESTIGACION



No se puede hacer investigación a espaldas de la realidad... de igual forma no se puede evaluar a espaldas del proyecto de investigación; hacerlo va en contra de la objetividad y la ética de la universidad.

No existe una forma estándar de evaluación de proyectos, pues de un proyecto a otro varía sustancialmente el diseño y por lo tanto la forma de evaluarlo.

Todo proyecto deberá encajar en unas políticas de la organización o institución que genera la investigación y es ella la que determina si el proyecto posee la profundidad suficiente para ser útil.

PRINCIPIO —> UTILIDAD

Una evaluación puede estructurarse de diferentes maneras; la evaluación de los diversos pasos del proyecto puede asignarse a diferentes equipos.

Una sola persona es un criterio injusto y poco científico de evaluación para un proyecto, a mayor complejidad del proyecto mayor debe ser el número de personas que deben intervenir en la evaluación y, si es del caso, se deben conformar equipos interdisciplinarios.

Definido lo que hay que evaluar, se plantea el interrogante que discute lo relativo a los tipos de evaluación y a la decisión sobre qué será mejor, si las evaluaciones internas, las externas o las autoevaluaciones.

Mi punto de vista es que ninguna de ellas tiene el monopolio de las ventajas; creo que son de mayor importancia, la confianza depositada por los administradores, la objetividad de los evaluadores, su comprensión frente al tema, el potencial de utilización y su autonomía.

Digamos algo acerca de cada uno de esos puntos, a los que podríamos llamar principios de la evaluación de la investigación.

- **Confianza de los administradores:** Los administradores deben confiar

en las destrezas profesionales del personal encargado de la evaluación.

- **Objetividad:** Los evaluadores deben quedar aislados de cualquier posibilidad de torcer sus datos o la interpretación de los mismos. No debe ser su criterio hacer ver que todo marcha bien.

- **Comprensión frente al tema del proyecto:** El conocimiento de lo que se está haciendo en el proyecto es de vital importancia para el que va a hacer la evaluación.

- **Potencial de utilización:** La utilización de los resultados requiere a menudo que los evaluadores se desempeñen activamente para pasar de los datos de la investigación a la interpretación de los resultados en un contexto de política general.

- **Autonomía:** El equipo adscrito al centro de investigaciones, por lo general, da por sentados los supuestos fundamentales y los esquemas de la organización frente al proyecto y realiza su evaluación dentro de ese marco existente. Los de fuera quizás puedan ejercer mayor autonomía y ver las cosas con una perspectiva más amplia.

Estas consideraciones deben sopesarse de manera cuidadosa. No existe un **LUGAR OPTIMO** para la evaluación. La administración del proyecto deberá evaluar los factores de nuevo en cada caso.

En la estructura administrativa de un centro y por ende de los proyectos, quienquiera que realice efectivamente la evaluación, ocupa algún lugar en la burocracia de la organización. El evaluador rinde informes a una persona que se encuentra en un nivel de autoridad dentro de la organización del centro que administra el proyecto.

Es muy importante que el grupo que evalúa el proyecto pueda diferenciar claramente el ente que establece las políticas del ente administrador del proyecto.

Toda evaluación de un proyecto debe situarse dentro de la estructura de la organización a un nivel consonante con su misión.

En muchos centros de investigación, a los evaluadores no les está permitido un contacto fácil e informal con los administradores y los ejecutantes de los proyectos que les permita escuchar y comprender los problemas y las opciones a que se enfrentan. A veces es difícil estudiar la eficacia de diversos componentes del proyecto, porque los investigadores ven en los evaluadores a "inspectores" que los están vigilando y procuran entonces no divulgar información que podría ir en detrimento de la apreciación de su actuación.

Tampoco se muestran siempre cooperadores a fin de mantener las condiciones necesarias del diseño o proyecto.

La evaluación de un proyecto debe ser parte integral del proceso del mismo pero con autonomía frente a éste para poder informar objetivamente con base en la realidad del proyecto y para que a partir de los problemas detectados se establezcan criterios sólidos para un análisis más allá de los límites establecidos por el proyecto, a fin de comprender e interpretar mejor el fenómeno estudiado.

La evaluación y el control no pueden ser independientes en este proceso; por lo tanto, el evaluador de mayor importancia en un proyecto es el investigador principal que controla con su equipo el desarrollo del proyecto que se está evaluando, así como le hizo evaluación previa a su desarrollo y como lo evaluará en su informe final de resultados.

En relación con los formatos, hay que ser elásticos, pues una de las grandes dificultades cuando se presentan proyectos de investigación es la de encajarlos en los formatos; podría parecer que los formatos son hechos por formatólogos y no por investigadores, pues al investigador le caería mejor realizar un formato para su investigación y apartarse de los existentes; nos ha interesado

más establecer formatos rígidos que estructurar criterios sólidos que permitan al investigador presentar el proyecto en forma adecuada aun a costa del sacrificio del formato, los cuales están generalmente en vía contraria a las particularidades del problema y su diseño y a las necesidades y recursos específicos del investigador.

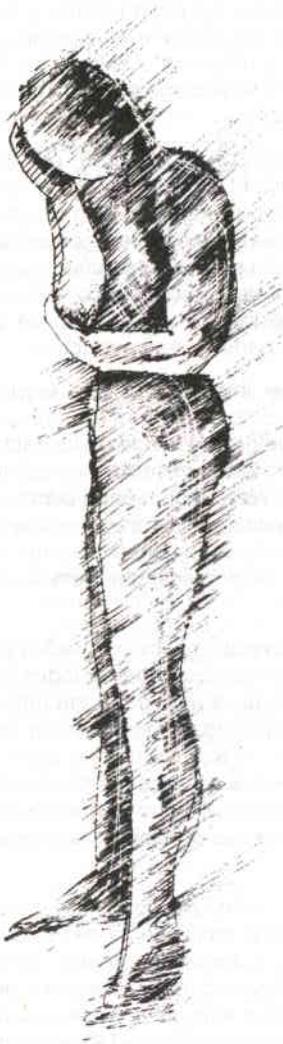
Utilizamos con regularidad, por exigencia oficial, el formato de Colciencias y el del ICES en relación con la parte administrativa del proyecto y nos olvidamos que cada proyecto obedece más a la estructura del marco teórico que maneja el investigador y al diseño de su problema a partir de esa estructura.

Pedirle al investigador que enmarque su proyecto en un formato, es casi como pedirle que se olvide de los factores específicos del mismo y nos estandarice el proyecto, obteniendo como resultado el ocultamiento de elementos de gran valor para el análisis y decisión de aprobación del proyecto por parte de los evaluadores.

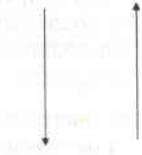
Cada proyecto implica un diseño propio y podríamos decir que no todos los proyectos de un centro, departamento u oficina de investigaciones puedan enmarcarse en un mismo modelo teórico, razón por la cual se debe ser flexible en el manejo de los modelos y formatos por parte del ente que administra la investigación.

Luego de estas reflexiones que considero pueden ser motivadoras, paso a presentar los esquemas, los cuales no he querido explicar o detallar para evitar encasillar al lector, sólo pretendo recordarle a los investigadores algunos factores para tener en cuenta y que quizás hemos olvidado o simplemente consideramos podrían hacer más compleja la investigación.

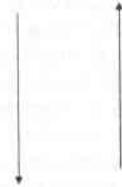
Finalmente, poco se habla de la ética que deben tener frente a los proyectos, los evaluadores de la investigación así como los investigadores y las directivas del centro de investigación y de la responsabilidad social de la investigación frente a la comunidad.



REALIDAD

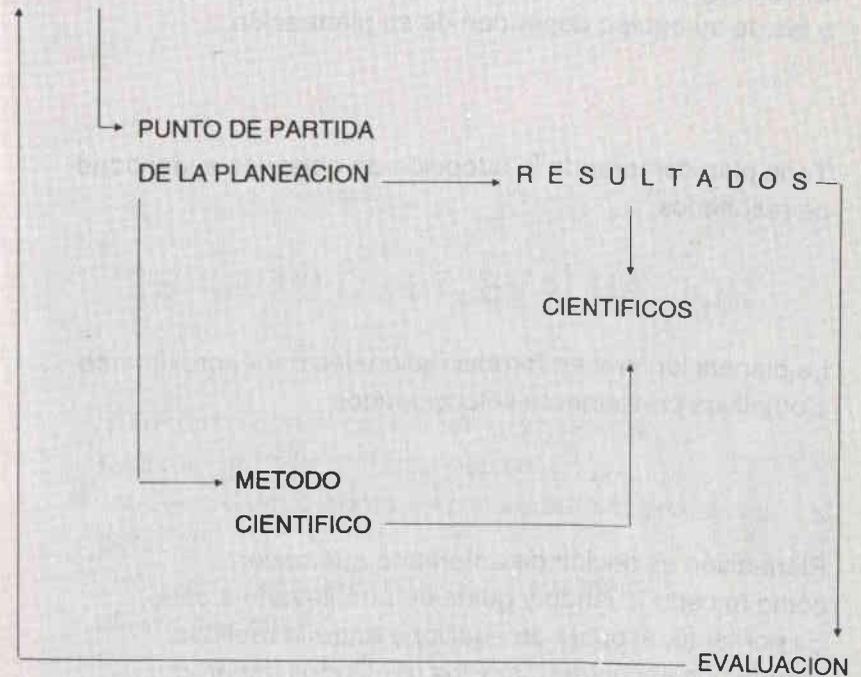


INVESTIGACION



EVALUACION

REALIDAD



- CONFRONTACION DEL PUNTO DE LLEGADA DE LA PLANEACION

- DETERMINACION DEL LOGRO DE RESULTADOS

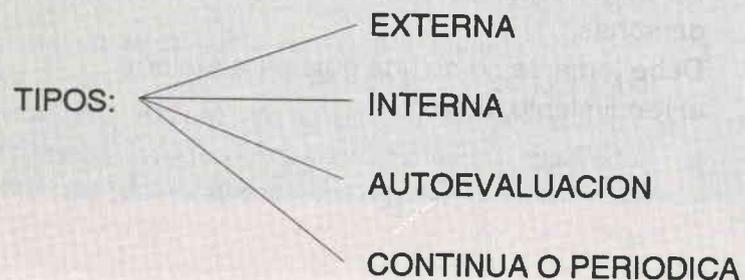
- La planeación es igualmente una función del investigador. El investigador planea y sus funciones investigativas y las de su equipo dependen de su planeación.
- Todo plan comprende la adopción de objetivos e identidad de resultados.
- La planeación provee formas racionales para aproximarse a objetivos previamente seleccionados.
- Planeación es decidir de antemano qué hacer, cómo hacerlo, cuándo y quién deberá llevarlo a cabo. Es por tanto, el punto de equilibrio entre la realidad (donde nos encontramos) y los resultados esperados u objetivos (donde queremos llegar).

ESPIRITU DE LA EVALUACION

"El espíritu con el cual se emprende una evaluación es importante para el éxito. No debe usarse como un medio para criticar a las personas. Debe tomarse como una guía para mejorar el rendimiento futuro".

EVALUACION DE LA INVESTIGACION

Proceso mediante el cual se produce un juicio o concepto sobre la conveniencia o necesidad de realizar un proyecto, elaborado con base en las pautas contenidas en el diseño presentado por los investigadores.



QUE EVALUAR

- Realidad y antecedentes de la realidad
- Justificación
- Objetivos
 - Generales
 - Específicos
 - Metodológico
- Marcos de referencia y planteamiento del problema
- Estructura metodológica (diseño)
- Aspectos administrativos
 - Personal
 - Presupuesto
 - Cronograma
 - Procesos
 - Informes de avance
 - Resultados

El centro evaluará el objetivo general del proyecto.

El coordinador del proyecto y el comité científico del centro evaluarán los objetivos específicos, pues son en realidad los que se investigan, ya que los generales (o el general) se manifiestan como resultado esperado de la investigación.

NIVEL DE EVALUACION

Dentro de un proceso de investigación es necesario tener en cuenta lo que se evalúa, que normalmente es el proyecto, la entidad, el conocimiento científico y el científico. El más importante para mí es el diseño del proyecto, que es el que determina el proceso evaluativo de la investigación.

La evaluación debe ser periódica y sistemática, así como determinada por una metodología aceptada por la institución, para que sea objetiva y se pueda mantener en forma continua.

CONTROL



La función administrativa del control es la medida y corrección del desempeño de las actividades de los subordinados para asegurar que los objetivos y planes diseñados en la investigación se estén llevando a cabo.

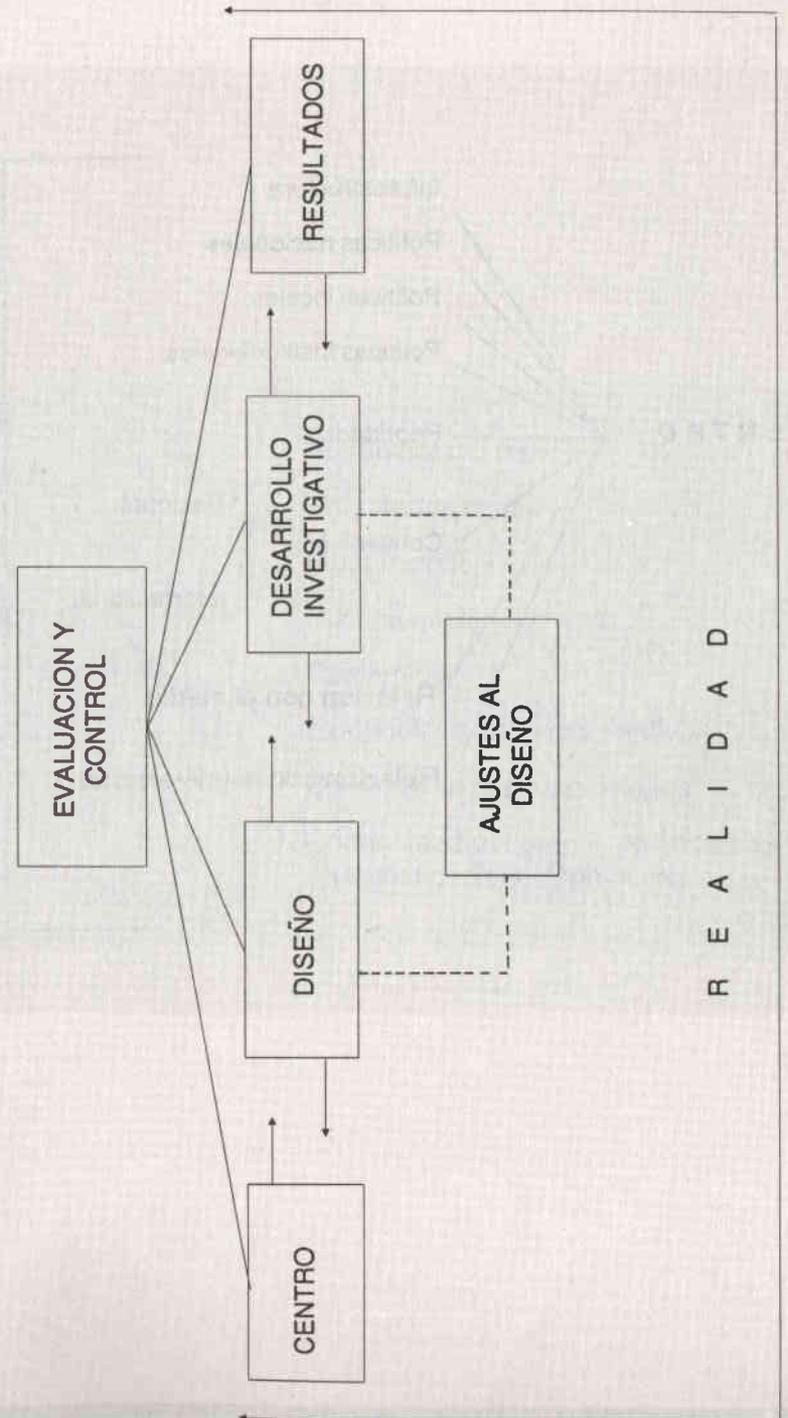
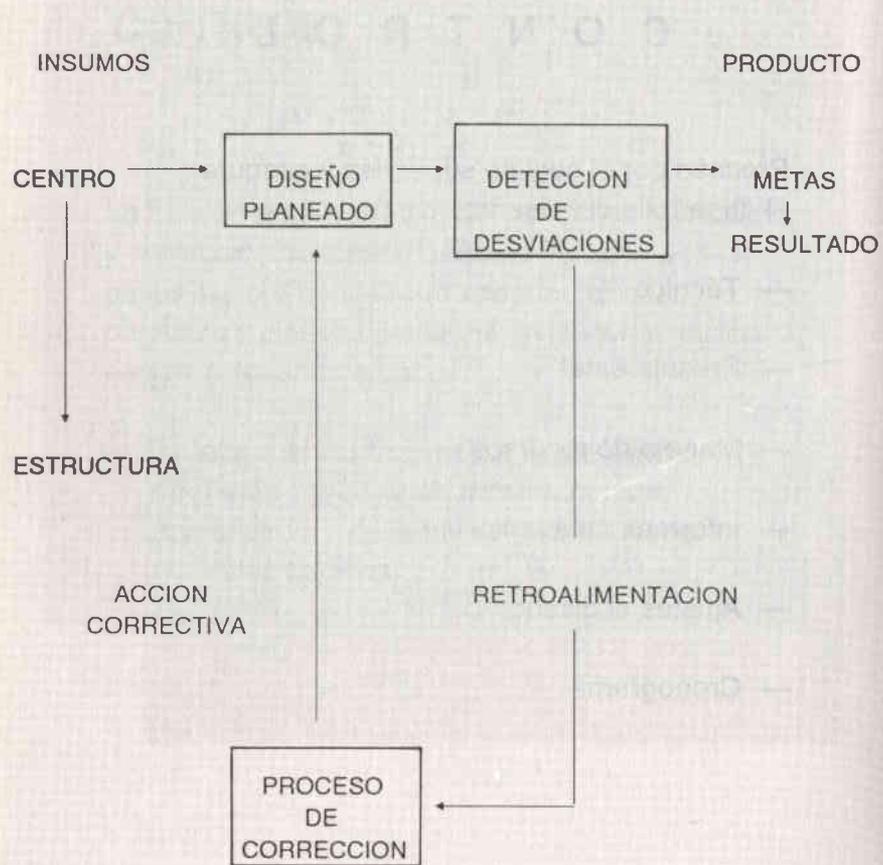
- Dado que el control implica la existencia de metas y planes del diseño, ningún administrador de la investigación puede controlar sin ellos.

C O N T R O L

Proceso por el cual se supervisa y asegura el desarrollo del diseño.

- Técnico
- Presupuestal
- Manejo de recursos
- Informes de avance
- Ajustes al diseño
- Cronograma

CONTROL



CENTRO

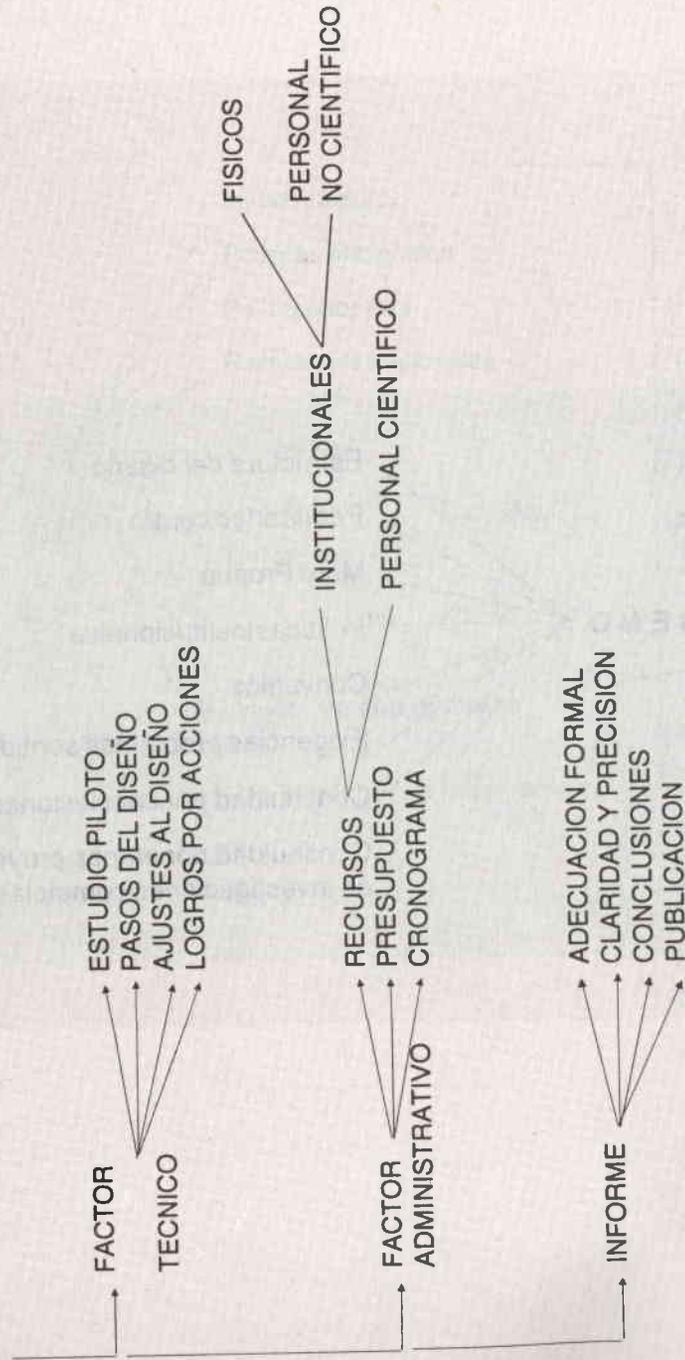
- Infraestructura
- Políticas nacionales
- Políticas locales
- Políticas institucionales
- Prioridades
- Convenios
 - Nacional
 - Internacional
- Relación con el medio
- Relación con la universidad

R
E
A
L
I
D
A
D

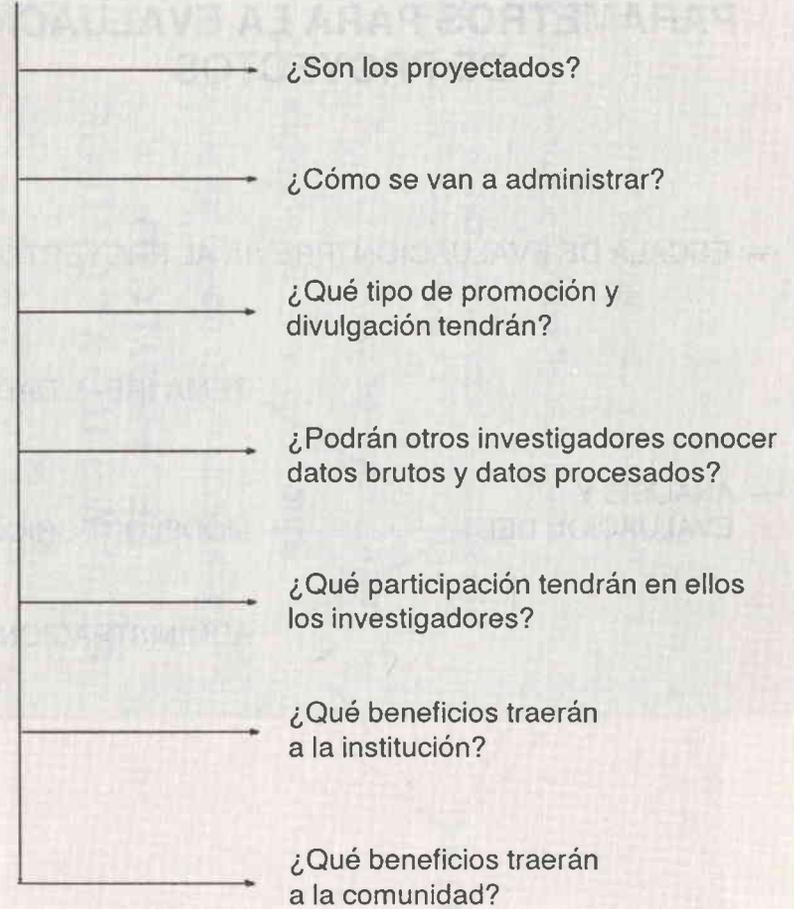
DISEÑO

- Estructura del diseño
- Prioridades centro
- Motu Proprio
- Políticas institucionales
- Convenios
- Exigencias problemas sentidos
- Continuidad por conclusiones
- Continuidad por etapas proyectadas en investigaciones complejas

DESARROLLO INVESTIGATIVO



RESULTADOS



PARAMETROS PARA LA EVALUACION DE PROYECTOS

— ESCALA DE EVALUACION (PREVIA AL PROYECTO)

— ANALISIS Y EVALUACION DEL

TEMA (REALIDAD)

MODELO TEORICO

ADMINISTRACION

SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PROYECTO

LA ESTRUCTURA DEL DISEÑO DEL PROYECTO

EL CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROYECTO

LOS INFORMES DE AVANCE

EL AUDITAJE DE LA EJECUCION DE LAS PARTIDAS PRESUPUESTALES ASEGURADAS AL PROYECTO

LA ASESORIA TECNICA INVESTIGATIVA PRESTADA AL PROYECTO

LA SUPERVISION CONTINUA DE LA DIRECCION

M E D I A N T E

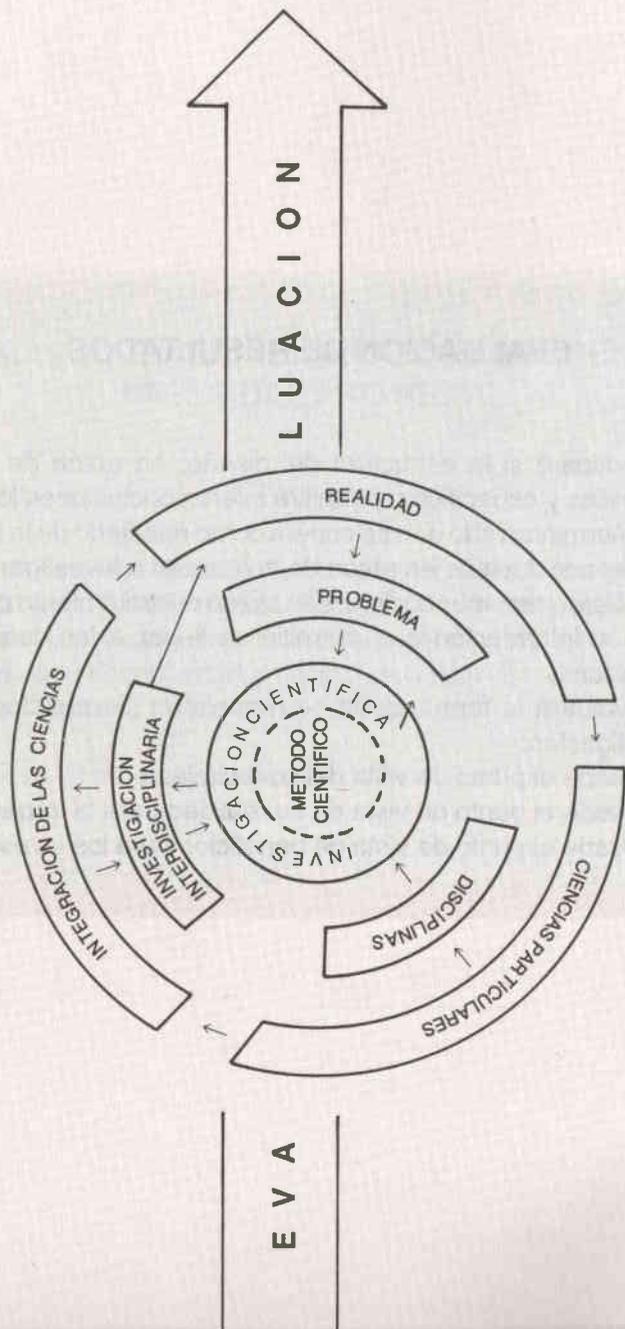
FORMAS DE EVALUACION DE LAS DIFERENTES FASES DEL PROYECTO

- Cada fase será evaluada de acuerdo con la estructura del diseño del proyecto y confrontada con la escala de evaluación para proyectos y el cronograma diseñado para su realización.
- Se prestará especial importancia a los objetivos específicos formulados para cada fase o etapa del proyecto.

EVALUACION DE RESULTADOS

- Se evaluará si la estructura del diseño, en razón de objetivos generales y específicos, permitirá inferir conclusiones lógicas.
- Se determinará si lo que se espera como resultado de la investigación es concluyente en razón de la realidad a investigar.
- Se hicieron recomendaciones en razón del tratamiento dado a los datos e información que permitieron llegar a las conclusiones esperadas.
- Se evaluará la forma como se manejarán los resultados de la investigación:
 - ↳ Desde el punto de vista del conocimiento
 - ↳ Desde el punto de vista de su realidad para la organización
 - ↳ Desde el punto de vista de beneficios para los investigadores

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACION E INTERDISCIPLINARIEDAD



E
T
I
C
A

PROYECTOS

INVESTIGADORES

CENTRO DE INVESTIGACION

RESPONSABILIDAD SOCIAL
FRENTE A LA COMUNIDAD

VISION INTUITIVA DE LA CALIDAD TOTAL* (LA CALIDAD DEL SER HUMANO)

HUGO FERNANDO VALDERRAMA S.

Ingeniero de Sistemas de la Universidad de los Andes, Magíster en Administración de Empresas, con especialización en Finanzas, Universidad de la Salle, President's Class Member 1987 de Harvard University. Presidente de NCR Colombiana. Miembro del Consejo Directivo de la Corporación Calidad. Socio fundador de ACIS.

En los últimos años ha venido tratándose con mayor frecuencia el tema de la Calidad Total y quizás a veces el mismo es confundido con gran facilidad con otro tema similar que es el de la Calidad del Producto o la Calidad de Servicios. La moda también en el campo de la administración, nos ha llevado a hablar en una forma muy ligera sobre la Calidad Total sin fijarnos que se trata de algo muy delicado que implica un compromiso tanto a nivel empresarial como a nivel personal.

Para facilitar el entendimiento del concepto de la Calidad Total y explicar muy sencilla pero claramente los compromisos que dicho concepto implica, podemos empezar por describir en la unidad mínima integrante de un proceso de Calidad Total, el ser humano, qué se

entiende por Calidad de Producto y qué se entiende por Calidad Total.

El ser humano, que para una empresa se constituye en un factor determinante de su éxito o su fracaso, puede estar ejecutando una labor directiva o bien una labor de base o de asesoría o de asociación con la empresa. El ser humano como tal tiene una Calidad específica, si lo analizamos desde el punto de vista de producto de la naturaleza en la cual nos movemos diariamente.

LA CALIDAD DEL "SER HUMANO"

Como primera instancia no es bueno tratar al ser humano como producto sino más bien como un talento indispensable para el desarrollo de la empresa, y como tal tiene muchas partes complejas a revisar que podrían ser analizadas de la

* Tomado de: Oficina Eficiente N° 50 Noviembre - Diciembre - 1992

siguiente manera: En su parte externa y en su parte interna.

Desde el punto de vista externo, tomando como base de análisis la belleza femenina, podría decirse que los parámetros mediante los cuales se eligen hoy en día reinas de belleza pueden ser los que en este momento permiten definir la Calidad del Producto "mujer linda" para la época. Tener bonitas piernas, una cara atractiva, medidas de 90, 60 90 y tener una estatura superior a 1.75, en adición a caminar bien por una pasarela, saber vestir adecuadamente según la ocasión manteniendo el atractivo y contestar con alguna ingenuidad inteligente, preguntas hechas al azar sobre cualquier tema, permiten evaluar, en una forma o en otra, la Calidad del ser humano, en este caso en lo que sólo hace referencia a la belleza femenina.

Cuando uno se para frente al espejo por las mañanas y observa su humanidad perfectamente desnuda, puede comenzar a buscar detalles que hablen con facilidad de la Calidad del "producto" ser humano que tenemos frente a nosotros. Haciendo una descripción de lo que podríamos encontrar tendríamos algo como lo siguiente: nos estamos quedando calvos, tenemos canas prematuras, algunas arrugas se asoman, tenemos un poco de miopía, nuestras cejas o pestañas no son tan largas o tan cortas como nos invita a tenerlas el patrón que tenemos en nuestras mentes, el color de nuestros ojos es el ideal o por el contrario es perfectamente diferente al que quisiéramos tener o al concepto de "bonitos ojos" que nos han inculcado las tradiciones sociales, tenemos cuello largo o corto, somos altos o bajitos, somos gordos o flacos, tenemos lunares o pecas, cicatrices que nos han dejado los accidentes de infancia o el sol, tenemos unos músculos adecuados en el caso de los hombres o una silueta curvilínea y equilibrada en el caso femenino, somos de talle largo o corto o de piernas largas o cortas, tenemos mucho vello o poco,

mucho pelo o poco, nuestras manos son largas o cortas, gruesas o delgadas, nuestros pies son planos o estándar, tenemos callos en las manos o en los pies o por el contrario suavidad perfecta en cada uno de ellos, nuestros dedos son uniformes o tienen desproporcionadas y no muy simétricas características, somos de orejas grandes o pequeñas, nariz perfecta, mínima o excesiva, sufrimos de acné o de manchas, padecemos resequedad o grasa en el cabello o en la piel, tenemos uñas fuertes o débiles, largas o cortas, en el caso de los hombres, barba abundante o escasa, en el caso de las mujeres buen busto o derriere o escasos el uno o el otro, los brazos cortos o largos, la espalda ancha o delgada, tenemos bigote o casi no tenemos y esto aplica para hombres y mujeres, vellos en las piernas y también aplica para un sexo y el otro.

Dependiendo del patrón que tengamos en nuestras mentes o del patrón que se pueda tener definido como un ser humano perfecto, como producto de la naturaleza, podríamos evaluarnos en nuestras características externas que acabamos de mencionar y sacar una calificación que nos dé una indicación de qué tan bueno es nuestro producto humano, al menos externamente.

De igual manera, podemos mirar al interior, teniendo en cuenta entre otras, algunas de las siguientes características: ¿Nuestro cerebro es poderoso o débil? ¿Tenemos un cerebro especializado o general? ¿Somos más deductivos que memorizadores? ¿Tenemos buena lógica o es muy pobre? ¿Tenemos equilibrio mental? ¿Somos creativos o no lo somos? ¿Tenemos cualidades artísticas y/o científicas? ¿Sufrimos de dolores de cabeza o sufrimos de sinusitis? ¿Tenemos un excelente oído o por el contrario no distinguimos entre un ruido y otro? ¿Poseemos un excelente paladar con clasificación de varios niveles, degustación por alimento o nos da igual una papaya que un melón?

¿Tenemos una extraordinaria garganta para el canto o tenemos voz chillona o ronca, sobran o nos faltan las amígdalas? ¿Sufrimos de reflujo o tenemos una extraordinaria capacidad de absorción de alimentos? ¿Nuestra digestión es perfecta o por el contrario es difícil o aleatoria? ¿El hígado jamás nos afecta o el licor o el líquido nos causan molestias? ¿Somos de tensión alta o baja? ¿Tenemos insensibilidad total o reacciones perfectas? ¿Tenemos una columna de acero y unos huesos libres de artritis o por el contrario nos duele todo a todas horas y no aguantamos posición alguna?

El observar nuestro cuerpo al interior, también nos da una muestra de los seres humanos que somos, teniendo en cuenta como hemos mencionado, lógicamente el producto "ser humano". Podemos evaluarnos entonces de acuerdo con parámetros de funcionamiento ideal al interior de nuestro cuerpo y según ello otorgarnos una calificación respecto a la Calidad del interior de nuestro cuerpo.

Todo lo anterior nos hace reflexionar y pensar al mismo tiempo en las características destacadas que hemos venido encontrando a través del tiempo en familiares y amigos que como robles han demostrado tener la mejor Calidad de producto en ellos mismos.

Las personas que son capaces de tomar un chocolate todos los días a las once de la noche, abuelos longevos que superan con facilidad los noventa y cinco años en perfectas condiciones intelectuales y físicas, atletas increíbles que establecen nuevas marcas mundiales en todos los campos, gente que se destaca cultural, artísticamente o bien en los medios científicos desde el punto de vista intelectual, amigos a los que nunca les salen canas, compañeros que comen de todo y no engordan o no les hace daño, familiares o relacionados con visión perfecta hasta muy avanzada edad, personas que después de un examen médico minucioso se encuentran

en perfecto estado físico y una cantidad enorme de cualidades y características que al hacer nuestra propia calificación del producto "ser humano" nos lleva a pensar que estamos lejos de tener un alto nivel de Calidad o, por el contrario, nos hace enorgullecernos de saber que tenemos un cuerpo de muy buena Calidad.

Todo lo anterior es interesante y lo puede ser más aún si consideramos las herencias, las taras familiares, la genética y otros ingredientes que pueden agregarnos mayor información al momento actual y futuro sobre la Calidad de seres humanos que somos o podríamos llegar a ser en un futuro como raza.

Este corto análisis hasta el momento lo único que nos ha mostrado es la Calidad del Producto y, a pesar de su complejidad, tan sólo viene a ser uno de los ingredientes de la Calidad Total.

Veamos entonces cómo podemos colocar en la correcta perspectiva el concepto de Calidad Total en el ser humano.

Las personas somos más que un simple físico externo o interno, por supuesto la Calidad Total humana tiene que analizarse en todos los campos en los cuales la persona tiene la posibilidad de desarrollarse a lo largo de su vida.

Alcanzar la Calidad Total es realmente un reto muy alto; más si se tiene en cuenta que llegar a un buen nivel de Calidad en el producto interno o externo de la persona es un requerimiento muy exigente. Las personas tenemos innumerables áreas de actividad y de influencia, y es a veces muy difícil mantener un alto nivel de Calidad en todas las actividades ejecutadas y en todos los resultados que se obtienen para todas las áreas en las cuales tenemos que interactuar diariamente.

Podemos hacer un breve análisis pasando muy rápidamente a examinar varias de las áreas más destacadas:

Como personas somos en un principio hijos de familia y, en consecuencia, podríamos tratar de establecer los parámetros mínimos mediante los cuales podríamos evaluar qué tan buenos hijos hemos sido o podemos ser. Entonces preguntas en relación con niveles de obediencia, desarrollo cultural, respeto a los padres, apoyo a la familia, niveles de cariño y muchos otros podrían ayudar a determinar nuestra calidad como hijos.

MEDIR LA CALIDAD HUMANA

También en alguna etapa de la vida tenemos la oportunidad de ser padres y por supuesto existe la posibilidad de establecer los patrones básicos para medir la Calidad que como padres podemos ofrecer a nuestros hijos.

Dicha evaluación de Calidad podría pasar por puntos vitales como: cuidado de los hijos, educación, tradición moral, desarrollo físico e intelectual, protección, diversiones, tiempo dedicado para compartir, niveles de cariño, inteligencia para su manejo o administración y otros que en cierta forma podrían llevar a provocar en el hijo resultados extraordinarios como persona del mundo y desde luego, un alto grado de satisfacción respecto a los padres.

En la vida se encuentran etapas tan interesantes como las del desarrollo profesional en las cuales también puede llegarse a un establecimiento de parámetros que permitan evaluar la calidad de profesionales que somos e igualmente nos permita saber si podemos sentirnos orgullosos de nosotros mismos respecto a nuestras realizaciones, verificar si la admiración que sentimos por nosotros es compartida por aquellas personas con las cuales diariamente tenemos una interrelación. Otro tanto puede ocurrir con relaciones tan famosas en la vida de las personas como son las relaciones entre hermanos, amigos o esposos.

Allí podrían igualmente surgir parámetros de medida que lleven a la medi-

ción de la satisfacción de nuestros familiares y relacionados respecto a la forma mediante la cual interactúan con nosotros en todos los aspectos innumerables de apoyo, amor, respeto, entendimiento, comprensión, compañía, diversión y consejo. Tantas veces en la relación matrimonial quisiéramos tener la oportunidad de levantarnos y saludar a nuestros cónyuges con un beso de buenos días, reiterando el inmenso amor que sentimos por ello y la dicha de compartir cada minuto de nuestras vidas con la persona que alguna vez elegimos como compañero o compañera en la vida, asimismo, qué alegría tendríamos diariamente si al llegar a casa, bien el esposo o la esposa fueran recibidos por la otra persona con mucho cariño y alegría diciéndoles algo así como: "bienvenido amor, te estábamos esperando y nos has hecho falta todo el día, te queremos mucho".

La Calidad en una relación entre seres humanos es definitivamente muy exigente y es en cada uno de los casos apenas uno de los ingredientes de los innumerables componentes de la Calidad Total en las personas.

Aunque uno pocas veces se preocupa en evaluar qué tan bien está llevando su labor en cuanto hace referencia a una relación con otro ser humano, la Calidad Total es un concepto y una cultura que permite a cada uno de nosotros fijar su atención donde anteriormente no lo había hecho, con el fin de conseguir un mejoramiento de carácter continuo que lleve a altos niveles de resultados y de satisfacción.

Las personas practican *hobbies*, tienen deportes en los cuales buscan o bien un perfeccionamiento o bien una diversión o bien un mantenimiento del estado físico, tienen en sus vidas una actividad moral, bien sea de ayuda al prójimo o de espiritualidad, usualmente tienen un trabajo que realizar en la vida, sea remunerado o no, sea voluntario u obligatorio, en general hay una actividad

siempre en la vida que puede ser fijada bajo parámetros para ser evaluada y hacerle un seguimiento con todas las técnicas que uno quiera, de tal manera que pueda revisar en una forma constante si está haciéndolo lo suficientemente bien o si hay posibilidad de mejorar respecto al último registro obtenido.

Suena interesante, con motivo del concepto de la Calidad Total, el abrir nuestras historias de vida, de tal manera que, a lo largo de los años o con el pasar de ellos podamos revisar qué tan bien lo hemos estado haciendo en cada uno de los campos en los cuales hemos tenido que actuar y cómo a lo largo del tiempo hemos venido mejorando, manteniéndonos o empeorando, según sea el caso, en alguna de las relaciones o de las actividades que el diario vivir nos plantea o nos exige. Sin ningún lugar a dudas, esta actividad de revisar nuestra historia de Calidad Total humana y con base en ella construir un futuro sería definitivamente divertida.

La Calidad Total en una empresa se vuelve un reto indiscutiblemente importante porque hace necesario que cada persona o elemento humano que ha pasado por una formación cuya Calidad está por verse (y tiene una historia cultural, moral, educativa que viene influenciada por los padres, los familiares más cercanos, los amigos o amigos, los vecinos del barrio donde vivió los primeros años y su juventud, el colegio, la universidad, el país o la ciudad donde ha vivido los años de mayor formación y con todos sus pormenores, y de las áreas de actividad, bien sea profesional, moral, deportiva, intelectual, artística,

etc.), tengamos que colocarlo a trabajar en conjunto con otras personas que han sufrido procesos completamente diferentes y que traen consigo toda una historia que agrega a la tarea de buscar la Calidad Total en una empresa, unos ingredientes de complejidad y exigencia bastante altos.

Con todo lo anterior en las empresas se forma el grupo humano que en últimas con una buena dirección ejecutiva, a través de programas de Calidad Total, se crea una cultura y una mística empresarial que termina por producir excelentes resultados para todos los involucrados en los procesos, teniendo en cuenta que hay que lograr productos, servicios, finanzas, administración, educación, desarrollos, clientes, empleados, asociados y clientes de buena Calidad, felices por el nivel de logros alcanzado o por la atención recibida.

La cultura de Calidad Total es sin duda alguna el descubrimiento más importante del siglo en el nuevo concepto de administración empresarial, pero en ella como en todas las actividades de la vida diaria es importante empezar por reconocer que nuestra atención debe estar concentrada en el ser humano.

El reto de la Calidad Total no puede tomarse a la ligera y merece todo nuestro respeto profesional, por eso la frase tradicional de Calidad debe mejorarse o completarse para asegurar la Calidad Total diciendo que: Debemos hacer todas las cosas bien desde la primera vez y mejor en cada oportunidad que la anterior, en todos los campos de nuestra vida.

UN BARDO EN LA CAFETERIA* (Selección de Poemas)

HEBERT ZAPATA SANCHEZ

Estudiante de Ingeniería de Sistemas y músico desde los 9 años, comenzó a escribir poemas, cuentos y canciones desde los 12. Tercer puesto en el concurso de cuento Salesiano en 1984. Mejor actor y director de teatro en la jornada de teatro del Gimnasio del Pacífico en Tuluá.

* Este nombre, "Un bardo en la cafetería", se deriva del hecho de que su autor un día cualquiera colocó uno de sus poemas en la cafetería...

gustaron,
y siguieron apareciendo.

Y se volvieron estos poemas parte del repertorio de quienes en la vida universitaria reconocemos la importancia de la cafetería, lugar más recordado por todas las anécdotas de un universitario.

Su autor se define de la siguiente forma: Temperamental y algunas veces extremista, trato de reorientar, con lenguaje sencillo, a la gente joven, hacia el camino del sentir humano a través de palabras y hechos cotidianos enredados en una estructura filosófica sin complicaciones que deja al lector en el umbral de la interpretación, le permite complementar ideas y reubicarse en el marco poético para permitirse, con trabajos posteriores, comprender estructuras literarias más complejas.

500

*Almirante,
¿de quién fue, sino tuya,
la esperanza de una tierra
que describiste como un pecho de mujer?*

*Sí. Hubo una mujer
con pechos de oro
y mirada inocente,
de cabellos de plata,
manos de esmeralda,
hecha de fauna su cintura,
que entre sus piernas, de maderas finas,
guiaba sus hijos.*

*Era virgen... (hace 500 falos).
Mas, gracias almirante
por la lengua de Cervantes
y los sueños del Quijote,
por la Santa Inquisición
que nos enseñó la codicia,
por enseñarnos a cambiar
oro por baratijas y, luego,
por acero y cadenas, barras y estrellas.*

*Sí. Hay una mujer
con pechos de miseria
y mirada triste...*

Era virgen... hace 500 falos.

No entiendo

*Siento frío en las orejas.
Sudor entre las piernas,
mientras quiero alcanzar la luna
sin aburrirme de ella.*

*Son las seis.
Me grita un gallo
retardado y desafinado
por la ventana del olvido.*

*Nadie entiende.
Todos ebrios caminan
en fila india por los pasillos
mirándose con hambre y sonriendo.
Aunque nadie entiende.*

*Sólo tus ojos,
los que no veo.
Sólo tus manos,
las que no siento.
Sólo tu pelo,
el que no peino,
puede entender
y no lo entiendo.*

Encuentro

*Has vuelto a este rincón olvidado
donde una sonrisa es el mejor recuerdo
junto a los dos claveles rojos
que crecen en tus mejillas
hoy, que te vuelvo a ver.*

*Pareces sola,
silenciosa.*

*¿En qué mares navegas,
velero frágil de cortas velas?
¿Qué islas visitaste,
descubriendo tu mundo?*

*Ven,
te invito a que encalles
en este puerto solitario;
arroja firme tu ancla y pisa firme
este corazón que te reclama;
que tu rostro en mi sol sigue brillando
y aún está esperando
por ti la primavera.*

*No tiembles.
Calla y entra.
Limpia con tu presencia
la sal que ha corroído todo,
desde tu partida.*

*No sé si fue la sal del mar
o la de mis ojos la que te extrañaba,
la que te veía
tomada de la mano de Caciopea
cada noche.*

*Quédate.
Comparte tu pena
con el alma mía.*

Resabio nadaísta

*Siento que se acaba la fuerza
del huracán que nunca dejó de ser
lluvia pasajera.*

Sólo me llama la muerte.

*Mientras escribo,
voy corriendo hacia sus brazos.
Sin palabras me despido.*

*Con el vientre destrozado.
Mi corazón dejo en sus manos,
manos de nada y de todo,
todo por lo que he creído
y lo que he luchado.*

*A nadie le hablo.
A nadie le hablé.
Mi propia sangre
me abandona el cuerpo
sin querer evitarlo.*

*Tengo frío y calambres en las piernas.
En las manos no siento dedos.
El color violeta
se va haciendo mío,*

*Nadie me lvidará
pues nadie me recuerda.
Mis ojos se cierran.
Los sonidos han cesado.
Sólo me queda el último suspir.*

Platónico y fugaz

*Una mañana,
un canto de un pájaro
y tu adorable figura
confundida entre la gente caminaba.*

*Te seguía en silencio mi mirada
mientras el viento agitaba tu cabello
y mi alma por tu boca tiritaba.*

*Cómo te quise al despuntar el alba.
Con cuán frenesí dibujé tu figura con palabras,
cuando las sombras pintaban mis cosas
esas mismas cosas que yo te negaba
en la furia intensa de pensarte ajena.*

*Y pasaste.
Como el pájaro y su canto te alejaste.
Confundida entre la gente te perdiste
y en mi boca un beso anónimo dejaste.*

De guitarra tu cuerpo

*Una guitarra en las noches
susurra tu nombre
atrapado en sus cuerdas
haciéndote mía.
Ausente, pero mía.*

*Nostálgicos arpeggios
que quiebran mi voz,
acordes que se pierden
en mis dedos que te buscan.
Son los que te esperan..*

*Y es que puedo
sentir de madera tu cuerpo,
de cuerdas tus besos;
en una politonal canción
acariciar tus pechos
y entre armónicos soñarte.*

*Presencia fugaz,
nota esquiva,
¿dónde te escondes cada mañana?.*

La luna, mi amiga y yo

Allá,
al cruzar el umbral de tu ausencia,
encontré a la luna nostálgica
gritándome tu nombre.

Me recordó una noche de palabras
y una nariz que se oponía a tu sonrisa
mientras yo reía.

Mas tu voz, no pudo recordarla.
La había perdido en su cara oculta,
silenciosa y fría.

Fue entonces que me pidió que la buscara
y estoy aquí a petición suya.

¿Qué le dirás a esa luna solitaria
a la hora de la guerra?
¿En el centro de la vida?

Dilo en voz baja y cálida a mi oído
que yo en silencio le llevaré tus palabras
para que sepa que aún la recuerdas
en los pocos ratos
que de ella no te olvidas.

Desencanto

¿Qué podrías decirle a mis desvelos
a mis ansias, a mi boca
si con pocas palabras lo destruyes todo?

Siento que este verso
llega a su final,
un final sin principio,
un final perdido en tus encantos.
Los que a solas son míos.
Solo.

De ti, poema,
puedo decir
que me está cansando tu rima.

Tus ángeles

*Regálame un suspiro
antes de que mi cielo
se quede sin ángeles.
Los que contigo llegaron.
Los tres.*

*Aquel que me trajo tu aroma
en una rosa roja, roja como la sangre.
Aquel pequeño que ocultó sus espinas,
ya se marchó dejándolas en mis manos.*

*El otro, el que me enseñó tu piel,
me dejó llorando tu sudor
que aún no se evapora.*

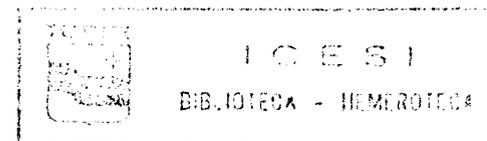
*Y el último, el último, es tu recuerdo
que amenaza con partir y no lo hace...
no lo hace...
... y no lo hace!*

*Dame un suspiro y deja al fin,
en mi cielo,
espacio para el ángel de la esperanza.*

Mujer

*Loca.
Cruel.
De paso por mi respiración.
Librando una batalla
en el centro de mi guerra,
mientras afuera ladra el mundo
y no te importa.*

*Viajera.
Cazadora de afectos.
Destructor de esquemas.
Brusca, dulce, fluctuante.
No pretendo descifrar tu enigma,
sólo quiero recordar tu nombre.*



Dolores

*Olor a yerbabuena siento
cuando recuerdo tu aurora
mi tierra.*

*Cómo me duele tanta tierra
bajo tanta sangre.
Cómo me dueles tú,
madre sin hijos.
Cómo me dueles tú,
hijo sin padres.*

*Olor a yerbabuena siento
cuando recuerdo tu vida
MI TIERRA.*

¿Reproche?

*Te atreves a decir que es poco,
golpeas mi rostro con una fugaz mirada,
pateas mis mañanas.
Yo, no digo nada.*

*¿Acaso no recuerdas mis manos,
tantas manos en tantas noches
sobre tu único cuerpo casi frío?*

*Te atreves a decir que es poco,
porque yo te doy la libertad para decirlo
como te doy la libertad para partir.*

*Vete con el ánimo que te dieron mis canciones,
con la alegría que me causa verte fuerte
al fin de mis desvelos.*

*Te atreves a decir que es poco.
Yo, no digo nada.
Ahora sobran las palabras
ya comprendes al fin lo que es la vida.
Mis labios ya no siembran en tu huerta
pero mi amor en tu lucha se perfila.*

*Te atreves a decir que es poco.
Yo, no digo nada.
Pero te llevas mi verso en tu mirada
y mi alma en cada palmo de tu cuerpo.*

Insomne

*Mi noche
le da un motivo más
a esta pluma que no duerme
sin hablarte.*

*Tal vez te encuentre un día.
Quizás te pierdas confundida entre la gente
y mis ojos,
mis ojos no te vean.*

*Entonces perderé
el escucharte gemir entre mis manos
y se ahogarán mis caricias
en un verso solitario.*

*O tal vez,
nuestros ojos se encuentren
y encuentren almas
con suspiros de anhelo incontrolables.
Eróticamente terrenales.*

*Te busco en silencio.
Sin afanes.
No te imagino física.
No sé si etérea.
No sé si romántica o esotérica.
.. Sólo te espero.*

*Mientras mi noche,
le da un motivo más
a esta pluma que no duerme sin hallarte*

Elegía

*Llueve.
Hace frío y tú,
no estás conmigo.*

*Cantas las gotas
la canción de soledad
que yo acompaño con mis lágrimas
y tú con tu ausencia.*

*Los árboles se mecen al viento
bajo el cielo gris,
opaco y frío.
Yo espero ver el sol
naciendo de tu pecho
cualquier noche.
Oigo tu voz en el trueno.*

*Tu presencia fugaz,
con la luz del rayo,
recuerdo.*

*¡Estás tan lejos!
¡Yo estoy tan solo!*

*La naturaleza canta alegre.
Su canto me confina.
La musa es mi carcelera.
Dulce y triste dirige mi mano
mientras mi ser te espera.*

La silla

*La silla se rompió
bajo el peso de mi espalda.*

*Cansadas sus patas,
no quiso sostener más recuerdos.
Me maldijo con una canción
de astillas y, con ellas,
me señaló el norte de mi norte.*

Me sacudió.

*Cual madre,
me dio al mundo de golpe.
Me dio a la vida.
Me dio a la guerra.*

*La silla se rompió
y recordé mis piernas.
Sentí mis manos en la tierra.
Mi cara desafió al infinito.*

Fue entonces cuando empecé a ganar.

LA ULTIMA LECCION*

ALFONSO OCAMPO LONDOÑO
RECTOR

Discurso de Grado ICESI
Decimoctava Promoción
Cali, febrero 6 de 1993

En esta bella, sencilla y solemne ceremonia, otorga el ICESI los títulos a la más numerosa de las promociones de nuestra Institución, con la cual se muestra a la comunidad la tarea excelsa llevada a cabo por el ICESI, entidad fundada y regida por un grupo selecto de empresarios y académicos, que contaron para el desarrollo de esta gran obra con un equipo humano plenamente identificado, a todos los niveles, con los objetivos institucionales propuestos por los fundadores. Hoy, al coronar con su esfuerzo y el nuestro, su formación en los niveles profesional, de especialización y maestría, queremos felicitar a los graduandos y desearles los mayores éxitos futuros.

Son 256 nuevos graduados, hijos de ICESI; 61 de ellos reciben su grado pro-

fesional como Administradores de Empresas y 14 el de Ingenieros de Sistemas e Informática. Además, en los programas de postgrado, 22 obtienen la Especialización en Administración, 40 la Especialización en Gerencia de Mercado Estratégico, 28 la Especialización en Gerencia Tributaria, 13 la Especialización en Gerencia de Negocios Internacionales, 20 la Especialización en Finanzas y 28 la Especialización en Gerencia de Empresas Comerciales.

También hacen parte de este excelente grupo los graduandos del programa que hemos tenido en convenio con la Universidad EAFIT de Medellín: 4 en el Magíster en Administración y 26 en la Especialización en Relaciones Industriales.

*Este discurso continúa una tradición universitaria en que el Rector da la primera y última lección.

Con EAFIT hemos mantenido un convenio de muchos años, para ofrecer una Maestría y varias especializaciones, el cual se ha cumplido con todo éxito. Ahora el ICESI ha tomado a su cargo todos los programas y la promoción que hoy se gradúa en Relaciones Industriales es la última del convenio. Los graduandos del Magíster tenían pendiente la aprobación de sus tesis de grado. Otros más cumplirán ese requisito en próximos semestres y recibirán igualmente sus grados en futuras oportunidades. Sea esta la ocasión para agradecer en forma muy especial esta unión. EAFIT colaboró con nosotros en los programas de postgrado desde nuestra fundación y esa Universidad nos ha señalado un camino de excelencia y dedicación, así como también nosotros hemos influido en el mejoramiento continuo de sus programas.

Si bien es cierto que hoy terminamos esa etapa de responsabilidad directa de EAFIT, esperamos continuar una colaboración mutua para que nuestras dos instituciones continúen a la cabeza de la calidad académica en el campo de la Administración. Nuestro testimonio de gratitud a los rectores de EAFIT, en especial al actual, doctor Guillermo Sanín. Agradecemos también la presencia hoy de la doctora Amalia Urrea, quien viene en representación de dicha Universidad.

Escogimos los fundadores de esta institución que estábamos en la Junta de INCOLDA en 1978 y 79, el campo de la docencia superior en un momento de crisis especial de la educación superior, con el objeto de dar una formación integral de excelencia académica y ética a los administradores que dirigirían en adelante las empresas privadas y públicas al más alto nivel y para propender por el perfeccionamiento del sistema democrático de Colombia que creemos es el que debe tener nuestra patria y defender los principios de la libre empresa y el derecho de propiedad privada. Ya

hemos cumplido una gran tarea: la institución ha crecido en tamaño y tiene unas bellas instalaciones, debidas a la generosidad de la empresa privada del Valle del Cauca. Llegamos ya a 2.300 estudiantes con una meta de no sobrepasar 2.500. Tenemos dos facultades de pregrado y 11 especializaciones en estos mismos campos. Somos ya la entidad de estudios superiores que ofrece más programas de postgrado en el área administrativa. Tenemos un programa en Barranquilla en Negocios Comerciales, en convenio con la Universidad del Norte e iniciaremos próximamente uno en Popayán, en Gerencia Tributaria con la Universidad del Cauca. Hemos graduado con esta promoción 1.967 profesionales y especialistas, muchos de los cuales están ocupando posiciones de gran altura en las empresas privadas y públicas de la región y el país. Estamos orgullosos de todos ellos, como lo estamos también de quienes se gradúan hoy.

La misión de la educación es la más excelsa de todas las actividades, pues en todas se necesita la dirección, la organización y el trabajo de hombres y mujeres capacitados a un alto nivel. La riqueza de un país es la de su capital o recurso humano, no necesariamente la de sus recursos naturales, que pueden ser sustituidos en gran parte, como lo han probado Japón, los países orientales y otros de Europa. La clave del progreso y de la riqueza es el hombre y a su preparación nos hemos dedicado por completo. Esta es una verdad que todas las civilizaciones han comprendido.

Hace poco, al visitar una exposición indígena, leí un bello texto de la cultura Embera-Wayúu de la Orinoquia y la Amazonia, el cual decía: "Los verdaderos hombres son los hombres del conocimiento, los hombres que saben ver, los que no temen soñar, pues sólo se conoce la verdadera realidad de las cosas a través del sueño. Ellos son los Jaivanás." Espero que nuestros gradua-

dos tengan la cualidad innovadora y creativa de los sueños, cuando éstos se hacen estando despiertos y con los pies en la tierra.

Uno de nuestros principios es el del mejoramiento continuo y por ello hemos implantado el concepto de Calidad Total, que se mide por la satisfacción de los clientes externos e internos. Los externos nuestros son los estudiantes, sus padres, las empresas y la sociedad. Para poder avanzar en la calidad de los graduandos, que son o serán los directivos empresariales, estamos siempre evaluando todo nuestro desempeño y tomando medidas para ser cada día mejores. Por ello en los años anteriores y en especial en 1992, nos dedicamos a analizar y reorganizar una verdadera Escuela de Postgrado, para ofrecer a nuestros alumnos los mejores programas de perfeccionamiento, en un momento en que les es difícil viajar al extranjero por los elevados costos y la dificultad de dejar sus trabajos. Esta acción ha sido dirigida por el Vicerrector, doctor Hipólito González y el Decano de Postgrado, doctor Héctor Ochoa, con la colaboración de todos los directores de las diferentes áreas, los doctores Carlos Fernando Cuevas, José Mejía, Francisco Velásquez, Germán Castellanos, Henry Arango, Jorge Octavio Londoño, Tulio Restrepo. A ellos nuestra gratitud.

Vamos a ofrecer a la comunidad empresarial y a los graduados universitarios unos programas renovados, flexibles pero integrados entre sí. Este proyecto ya aprobado por el Consejo Académico, la Junta Directiva y el Consejo Superior, comprende también la consecución de más profesores y jefes de departamento de tiempo completo, los cuales se incorporarán paulatinamente. Esta nueva Escuela de Postgrado ofrece programas de especialización en las principales áreas administrativas: Organizaciones o Administración propiamente dicha, Finanzas, Mercadeo, Producción e Informática. Algunas de ellas ten-

drán énfasis especial en Negocios Comerciales, Negocios Internacionales o Gerencia Tributaria. Esperamos también la autorización gubernamental para iniciar en agosto el programa propio de Maestría en Administración y el primer programa de Especialización en el país en Ingeniería de Software. Con ellos llenaremos un gran vacío de la región.

Estos programas se han concebido siguiendo los delineamientos de las más grandes y mejores universidades del mundo. Tendrán como prerrequisito de ingreso el que sus alumnos conozcan tres campos específicos: Principios de Contabilidad, Estadística y Conocimientos básicos de computadores. Para quienes no los tengan, el ICESI ofrecerá cursos básicos en ellos. Los programas serán muy flexibles; incluirán como materias gerenciales básicas, cursos comunes a todos en Planeación Estratégica, Calidad Total y Entorno Económico Colombiano. Tendrán además de 6 a 8 materias específicas para la especialización escogida y cursos electivos dentro de la gama de las otras disciplinas o áreas de docencia, según el énfasis adicional que desee hacer cada estudiante. Con esta estructura se organizarán programas muy individualizados, acordes con las necesidades de la persona y de la empresa en la cual trabaja. Una buena parte de la metodología será práctica e incluirá el requisito de escribir casos propios y de las empresas en las cuales trabajen los participantes. También se estudiarán casos preexistentes, tanto nacionales como del exterior, ya que es importante incorporar en toda enseñanza el componente internacional, en un momento en el que la economía se internacionalizó y el mercado para cada país ha llegado a ser el mundo entero.

Estos programas de postgrado que estamos ofreciendo a los profesionales, a la sociedad y a las empresas, al tiempo que influirán y repercutirán grandemente en el mejoramiento de nuestros programas de pregrado, serán muy es-

peciales, adaptados a las necesidades actuales y futuras de los participantes, estarán basados en los más avanzados conceptos y experiencias gerenciales y serán acordes con las condiciones de nuestro medio. Creemos que así le estamos retribuyendo su apoyo a la sociedad y muy especialmente a la empresa de la región, principal propulsora de nuestro progreso. El gran beneficio, tanto para el estudiante como para su empresa, es el poder poner en práctica lo aprendido, de manera inmediata, lo cual permite ampliar los horizontes del sitio de trabajo o del propio negocio. Esta característica es también cierta en el caso de los estudios nocturnos del pregrado en Administración.

Al graduarse en nuestras aulas, quienes hoy reciben su título llevan consigo la responsabilidad de representar al ICESI y de practicar los valores que preconiza la Institución. Más que conocimientos, que sabemos que son extensos y de ellos damos fe, hoy al recibir el diploma que los acredita como idóneos en su campo, entienden que lo más importante es saber cómo aprender en forma continua, permanentemente. Si se quiere sobresalir se tiene que ser estudiante toda la vida, hasta que entremos en la otra, que será como la merezcamos por lo que hayamos hecho en ésta. Con este concepto el perfeccionamiento continuo se convierte no sólo en una oportunidad de progreso sino que es una obligación ética y más si vamos a manejar a otras personas o sus recursos. El ejemplo de competencia profesional, de comportamiento personal, de trabajo intenso, de motivación por la misión del trabajo que se tiene, de perfeccionamiento o mejoramiento continuo y de respeto de sí mismo y de los demás, es la mejor enseñanza que podemos dar a quienes trabajan con nosotros y lo que debemos legar a nuestros hijos y a nuestros descendientes.

Si a esto se agrega la dimensión espiritual, la de buscar a Dios, fin de

todas las cosas y de nuestra existencia, la vida cobra una dimensión trascendente y se convierte no sólo en el servicio a los demás, para cumplir los preceptos divinos, sino en un camino para lograr una vida eterna.

Uno de nuestros lemas es el de la EXCELENCIA, es decir la suprema calidad, utopía imposible de lograr, pero que debe ser una guía y un propósito permanente para avanzar siempre. Pero si queremos alcanzar una verdadera calidad total en nuestro desempeño, éste no podrá lograrse completamente, si no va acompañado de nuestro propio mejoramiento personal y del de quienes trabajan y viven con nosotros. Sin esta proyección, no será completo el concepto de calidad total, que no puede ser sólo satisfacción del cliente, sino que también conlleva la satisfacción propia y el perfeccionamiento personal. Esta dimensión de mejoramiento y satisfacción de quien manufactura un producto u ofrece un servicio, es lo que le falta al concepto o definición de la teoría de calidad total como simple satisfacción del cliente. Es la insatisfacción creativa de que todo puede ser mejor, a través del perfeccionamiento propio y de lo que cada uno hace.

Estamos en un país lleno de problemas, pero también de oportunidades. Es nuestro deber ayudar a solucionar los problemas que padecemos, con una participación activa. No estamos en una democracia sólo para gozar de la libertad y de un gobierno cuya principal meta sea la de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, sino para ofrecer una mejor calidad de vida, en todo sentido, a todos los estamentos sociales. Esta no es una misión que puedan cumplir las pocas personas que son parte en un gobierno o representantes nuestros elegidos popularmente, sino que es una obligación de todos, sin excepción alguna. No sólo tenemos una democracia representativa, sino que en los nuevos derroteros y en especial lo aprobado en

la nueva Constitución, debemos llegar a una democracia participativa, en la cual todos tenemos obligaciones indelegables con el país. Por ello el otro lema del ICESI es DEMOCRACIA, que se exprese como el propósito de propender por el mejoramiento del sistema democrático, la defensa de la libre empresa y del derecho de propiedad privada, es decir, la creación de riqueza y la defensa de las libertades; este concepto tiene características propias y señala obligaciones que no podemos olvidar y debemos cumplir. Tenemos todos que pagar la deuda social que tenemos. Los profesionales son unos hombres y mujeres privilegiados, que deben su posición, no sólo a sus méritos personales sino también a la ayuda de muchas personas como sus padres, empleados, personal del servicio y trabajadores públicos y a una infraestructura y una libertad que garantiza el Estado. Esta deuda social la tenemos que pagar con afecto hacia quienes nos han ayudado a obtener una profesión superior y con su ejercicio eficiente para crear riqueza y oportunidades de empleo para muchos más colombianos. Mientras más privilegiados seamos más deberes u obligaciones tenemos con todos y más con nuestro país.

Salen ustedes infortunadamente a un medio en el cual abunda la inmoralidad; muchos ciudadanos han cometido acciones de falta de honestidad o de poca delicadeza en el manejo de los asuntos y dineros públicos, no pocas veces por insinuaciones o acciones de gentes del sector privado. Contra toda inmoralidad y toda indelicadeza tienen ustedes que actuar, tanto no cometiéndola, como combatiéndola. No se puede pecar contra la ética, ni en grado leve y esto es lo que preconiza ICESI con su lema INTEGRIDAD, es decir honestidad total, tanto metal, como material. Deshonestidad no es sólo el acto de robar, sino también actuar contra los principios. La norma debe ser una honestidad mental completa.

La síntesis de una vida fructífera y honorable está encerrada en los principios que ICESI les ha presentado e inculcado que son los de: EXCELENCIA o Calidad Total y mejoramiento continuo, DEMOCRACIA o participación en bien del país y de la obligación social e INTEGRIDAD u honestidad total. Si siguen estas enseñanzas serán hombres de bien y tendrán gran éxito.

Tenemos hoy el honor de contar, para que complete esta Última Lección, con la presencia de un colombiano de excelsas cualidades, el doctor Humberto de la Calle Lombana, de quien podemos decir con toda veracidad, que encarna las cualidades de nuestro lema institucional. Agrega su nombre a la lista de grandes ciudadanos que han estado en esta tribuna: Carlos Lleras Restrepo, Rodrigo Lloreda, Plinio Apuleyo, Carlos Lleras de la Fuente, Jorge Ospina Sardi. Nuestras aulas se han honrado también con la presencia de eminentes colombianos como Luis Carlos Galán y el Presidente César Gaviria Trujillo, quien además es graduado "honoris causa" en Administración, en esta casa.

El doctor de la Calle nació en las montañas caldenses hace apenas 46 años. Hizo en Manizales sus primeras letras y cursó allí también su bachillerato y sus estudios universitarios. Graduado como Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Caldas, se inclinó muy temprano en el servicio público como Juez de la República, funcionario del municipio y del departamento de Caldas y Secretario General de la Universidad donde había obtenido su grado. Posteriormente se dedicó durante varios años con todo éxito al ejercicio profesional y a la docencia universitaria, y fue Decano de la Facultad de Derecho de su Universidad.

En 1982 fue llamado a desempeñar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil. Allí le correspondió presidir, con lujo de competencia y honestidad, varios procesos electorales. Mo-

dernizó y sistematizó los procedimientos del manejo electoral y logró las asignaciones presupuestales indispensables para la compra de los equipos necesarios. Igualmente sentó las bases para la modernización de los sistemas de identificación ciudadana que ahora se van a poner en práctica.

Dejó la Registraduría para culminar su carrera jurídica como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, cargo del cual se retiró en 1987 para dedicarse nuevamente al ejercicio de su profesión de abogado y a la docencia en prestigiosas universidades de Bogotá. Una de sus actividades profesionales más importantes se centró en la asesoría a diferentes gobiernos en distintos campos de la actividad jurídica. Fue en esa condición como colaboró intensamente con el Presidente Gaviria en la preparación, organización y basamento jurídico

de la reforma constitucional, habiendo sido llamado por éste al Ministerio de Gobierno para defender e impulsar dicha reforma en la Asamblea Nacional Constituyente. Su brillante actuación en ese trascendental capítulo de la vida nacional llevó al Congreso de Colombia a elegirlo Designado a la Presidencia de la República.

Señores Graduandos: al iniciar hicimos acto de fe, invocamos y le dimos gracias a Dios por la conclusión de esta etapa de formación y le pedimos que le guiara en el futuro. Todos en el ICESI nos unimos a esa petición y les agradecemos el haber tenido el privilegio de ser sus maestros. Que Dios los acompañe.

Doctor Humberto de la Calle Lombana: le solicitamos que nos dé la Última Lección y le agradecemos su colaboración.

Palabras del exministro de Gobierno y Designado a la Presidencia, Doctor Humberto de la Calle Lombana, en la ceremonia de grado del Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda, ICESI

Cali, Febrero 6 de 1993

1. EL PASADO FRENTE AL PRESENTE

Actos como el que nos congrega hoy producen una tendencia irrefrenable hacia la evocación. El espíritu que subyace en este tipo de reuniones, cuando se dejan las aulas universitarias, está necesariamente impregnado de cierto aire de nostalgia. Pero debemos sobrepornos a la anécdota. Más bien permítanme que bucee un poco en las diferencias estructurales entre la época en que estábamos en el papel que hoy corresponde a los graduandos, y la hora de ahora.

Este país ha cambiado más de lo que sugiere el análisis superficial.

Nuestro encuentro deslumbrante con el Alma Mater se inauguró bajo la impronta de Marx y Freud. Cada uno de ellos, en su campo, se empeñó en el descubrimiento de leyes profundas, pero a la vez históricas que rigen la vida de

los pueblos y del hombre. El determinismo fue el punto de encuentro entre ambos pensadores. Para el primero la historia no pertenece a la acción iluminada de los héroes sino que sus desarrollos obedecen a causas profundas ligadas con condiciones de tipo material, particularmente a instancias del sistema de explotación económica; para el otro, nada en la vida síquica del hombre es gratuito. Ni siquiera los actos fallidos, los chistes, los lapsus o los sueños, son obra de la casualidad. El proceso dialéctico se va abriendo camino en una sucesión predecible de causas y efectos, exponían ambos influyentes pensadores.

Los jóvenes de hoy, en cambio, encuentran que el nuevo reto es el papel del caos y el azar. Ilya Prigoguin enseña que las teorías mecanicistas son cosa del pasado. Es necesario tener en cuenta la física contemporánea basada en la probabilidad. El mundo es caótico e impredecible. Al igual que las ciencias

humanas, las ciencias físicas sólo serían una suma de casualidades que, no obstante, desembocan, a pesar de todo, en estructuras ordenadas. Por su parte Motoo Kimura, piensa que el azar gobierna la evolución y son las especies más afortunadas las que sobreviven en la implacable lucha por la conservación de la vida.

Tenemos, pues, procesos no totalmente elaborados que podrían cambiar de raíz la concepción vigente en aquella época. Es natural que cambios tan radicales no se limiten a sus efectos puramente científicos, sino que generen una nueva concepción de la vida en los jóvenes de hoy. Toda una psicología diferente, un comportamiento distinto.

En aquel tiempo, el panorama lo dominaban las ideologías. Cierta radicalismo pertinaz hacía que nosotros, liberales desde siempre, tuviéramos que resistir frente a posiciones totalitarias que fueron dominando el ambiente de la época, al menos en la Universidad Pública. Había una organización estudiantil totalmente jerarquizada, que hacía presencia en los congresos de la Federación Universitaria Nacional, promotora de paros sincrónicos, con acciones evidentes en la gestación del movimiento guerrillero. Los pocos demócratas que asistíamos, con la convicción de que la fuerza ha de ser proscrita en el desempeño de la política, teníamos que buscar refugio en la diversidad, ante la aplastante y rugiente mayoría filomarxista. En aquel ambiente, nuestro liberalismo, hay que reconocerlo, tenía cierto carácter vergonzante. Hoy las ideologías han fenecido. Hay una visión más pragmática, más realista, que acomete cada problema y trata de buscar soluciones allende preconceptos y prejuicios.

La guerra fría estaba en su clímax. El país alimentaba diariamente el terror al éxito posible del totalitarismo. El derrumbe de la Unión Soviética y de las democracias populares del Este de Europa cambió la correlación de fuerzas.

Algo semejante al terror del holocausto nuclear, que alimentó la filosofía de la desesperanza y el absurdo y que, importado entre nosotros, recibió el barniz poético deslumbrante en la pluma de Gonzalo Arango, J. Mario, X-504, Elmo Valencia, Fanny Buitrago, Jaime Echeverri, Simón González, Eduardo Escobar.

Creíamos, en cambio, que, bomba atómica aparte, el mundo era inagotable. Particularmente pensábamos que los verdes y los ríos colombianos, la proliferación inverosímil de su fauna, sus glaciares, el manto de sus selvas, eran infinitos. Nuestra mente era impermeable al tema de la seguridad alimentaria. El desastre ecológico que hoy es ya realidad a instancias de la explotación desordenada del oro o de la destrucción de bosques para el cultivo de la coca y la amapola, o la geométrica descarga de detritus nocivos en los ríos, ni siquiera fue entrevisto por aquellos jóvenes a quienes preocupaba más lo que con flamante nombre llamábamos imperialismo norteamericano.

Ya dijimos que la guerra fría desapareció. Fue reemplazada por pequeños conflictos convencionales donde solapadamente se jugaba la suerte del mundo. Hoy, en cambio, estallan como crispetas episodios bélicos al socaire de nacionalismos que soportaron la derogación que les decretó ingenuamente el internacionalismo proletario, o alimentados también por disputas religiosas en hibernación casi centenaria bajo el ocaso abolicionista del "opio del pueblo".

Se creía fervientemente en el intervencionismo económico a ultranza, al cual se le atribuía la virtud mágica de abolir, o al menos mitigar, las perversiones demoníacas del mercado. La economía se concibió como un escenario cerrado que debía ser protegido de la competencia exterior. Hoy se ha entendido que, sin eliminar obviamente el papel regulador del Estado particularmente en el terreno de la equidad social, el mercado con su capacidad de procesar

a velocidades inmensas gran cantidad de información, tiene la ventaja de adecuarse armónicamente al proceso de percepción y de decisión de la naturaleza humana, y es un mecanismo privilegiado de asignación de recursos de modo que a través suyo se privilegia la eficiencia en forma que ningún organismo estatal es capaz de conseguir. Así mismo, ha quedado claro que sin la inserción de la economía en el contexto mundial, nuestros niveles de crecimiento declinarán hasta el punto de que se haga imposible satisfacer los requerimientos de la población creciente.

La violencia, si bien mantiene la dimensión macabra de la crueldad en lo individual, no había dado muestras hasta ahora del terrorismo colectivo anónimo que estremece hoy a la sociedad colombiana.

El Frente Nacional se ideó como terapia para superar la violencia partidista, pero su esquema se vio pronto rebasado por la persistencia de fenómenos políticos que obligaron luego a abrir las compuertas de la democracia plena.

Todo ello, en fin, para no hablar de las profundas mutaciones en el papel de la familia, las costumbres sexuales, la religión y el culto, la estructura laboral, el mejoramiento del nivel de vida, pese a la presencia crónica de grandes bolsas de pobreza extrema.

2. EL FUTURO

Hecho este paralelo a mano alzada, vale la pena tratar de esclarecer, o al menos proponer, la ruta del futuro. Parodiando a Italo Calvino, ¿cuál ha de ser el quehacer de los colombianos de cara al fin del presente milenio?

La tarea inmediata, qué duda cabe, es la de la superación del terrorismo y la intensificación de las acciones tendientes a mejorar nuestros niveles de seguridad. Si bien una solución política del conflicto guerrillero está descartada por el momento, no creo que Colombia podría negarse esta posibilidad en un futu-

ro mediato si unilateralmente la subversión crea condiciones de respeto a la población civil y muestra de manera sincera su vocación de paz. Entretanto, es preciso continuar aumentando nuestra inversión en el campo de la seguridad. Colombia gasta un poco menos del promedio latinoamericano calculado en función del Producto Interno Bruto, pese a ostentar problemas más agudos que los de nuestros vecinos. La cobertura de la fuerza pública deja por fuera a vastos sectores del territorio y, aun en zonas urbanas, el número de policías es bastante inferior al deseable.

Además de lo anterior, una verdadera política de paz obliga a no desfallecer en el camino de la focalización de la inversión pública multipropósito en sectores de extrema pobreza. La ecuación pobreza igual violencia no es aceptable ni en el plano ético ni tampoco en el de la comprobación empírica. Países más pobres que Colombia padecen niveles de inseguridad inferiores al nuestro. Aquí mismo, al interior de nuestras fronteras, hay zonas de paz en concurrencia con la miseria. Por el contrario, la guerrilla tiende a volverse más activa alrededor de los nuevos desarrollos de la economía colombiana: oro, petróleo, banano. Pero es un hecho cierto que el deterioro del tejido social crea ciertas condiciones que sí influyen en la capacidad de reclutamiento de la guerrilla.

El horizonte de la inseguridad va más allá de la confrontación con la guerrilla. El dilema no es negociar o no negociar. Es ésta una visión bastante simplista. La respuesta de futuro está en la educación. Sólo la implantación en las mentes de los nuevos colombianos de un conjunto de valores que den sustento a una cultura de respeto por los demás y de convivencia pacífica, dará fruto duradero.

En este caso y en el del narcoterrorismo, la sociedad entera no puede ceder. Hay que quitarle todo espacio al terrorismo. Sorprende que todavía haya sectores de la comunidad que obran con

ingenuidad frente a las medidas destinadas a lograr ese propósito. No se entiendan estas frases como una invitación a la arbitrariedad. El mayor desafío de Colombia es vencer el terrorismo en democracia.

La agenda social ha de estar destinada a vencer las condiciones de inequidad hoy existentes. Esta sociedad sólo será viable si lo logra. El papel liberador de la educación se verá entorpecido si la sociedad se priva de un proceso de mejoramiento justo de las condiciones de vida de todos sus componentes.

Si bien el proceso de internacionalización de la economía era necesario como condición inexcusable para mejorar nuestras tasas de desarrollo económico, en la fase actual Colombia ha de estar atenta a responder adecuadamente a los intentos proteccionistas que surgen de cuando en cuando en el panorama mundial. El tema de la apertura económica no debe estar revestido de posiciones ideológicas inflexibles. No es éste, en verdad, un tema ideológico. Más bien se desenvuelve en el terreno práctico y exige respuestas concretas en función de las circunstancias.

Esto es particularmente cierto en el sector agrario en el cual, además de la racha de malos precios en el mercado internacional, se suman ciertos efectos colaterales de la apertura que es necesario valorar.

En todo caso, la meta es mayor crecimiento económico para lo cual ningun-

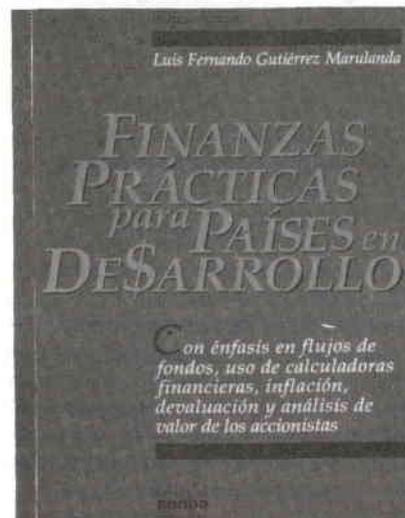
na política será completa si no toma en consideración la cuestión relativa a la ciencia y la tecnología y la difusión del pensamiento a niveles de excelencia como ocurre indiscutiblemente en este claustro universitario.

Les corresponderá a ustedes, finalmente, desarrollar y poner en práctica los nuevos valores enunciados en la Constitución actual. La purificación de las costumbres políticas es un proceso que apenas comienza; la implantación del pluralismo y la tolerancia, el respeto por el derecho ajeno, la derrota de la impunidad, el reconocimiento de las diferencias regionales, son todos fines que requiere esta sociedad con carácter prioritario. Sé que el ICESI ha cultivado este tipo de enfoque que trasciende lo meramente instrumental y tecnológico, que va más allá de la información para brindar una verdadera formación de ciudadanos libres que comparten estos ideales y que, desde un criterio de respeto a la iniciativa individual y a la libertad de empresa, buscan el mejoramiento integral de la sociedad toda con el cumplimiento de los deberes que ella exige, tal como lo acaba de describir con toda autoridad el Rector del claustro.

Agradezco a la Universidad, al doctor Alfonso Ocampo Londoño, a ustedes señores graduandos, el haberme brindado la oportunidad de acudir a la tierra ubérrima del Valle del Cauca para pronunciar esta última lección.

Muchas gracias,

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS



LUIS FERNANDO GUTIERREZ
MARULANDA

**Finanzas prácticas para países
en desarrollo**

Editorial Norma - Bogotá
ISBN 958-04-1767-9
17 x 23 cm. 1 - 354 págs.

En los países de habla hispana no existe mucha literatura financiera y su contenido poco aplica a nuestra realidad. Se trata, primeramente de traducciones de textos norteamericanos, todos ellos de contenido muy similar, que analizan descoordinadamente muchísi-

mos temas que en su mayoría no tienen aplicación práctica en nuestro medio, donde no existe un mercado organizado de capitales o de valores y donde, afortunadamente, mecanismos como el de las tomas hostiles, bonos basuras, etc., han tenido poco desarrollo. Adicionalmente, estos libros están recargados de regulaciones estadounidenses sobre muchísimos asuntos financieros y esas regulaciones no tienen interés para nosotros. El resto de la bibliografía existente se compone, con muy pocas excepciones, de adaptaciones de textos del mismo origen, escritos por profesores que han cursado su especialización en los Estados Unidos y que poco contacto han tenido con el mundo práctico de las finanzas.

Las metas de este libro son cuatro, claramente definidas. La primera es dotar a la comunidad financiera, compuesta por estudiantes, profesores y practicantes, de una obra que cubra las necesidades de conocimientos aplicables a nuestros países. Por eso se incluyen temas muy nuestros, como la influencia de la inflación, la de la devaluación, los intereses anticipados y otros. La segunda es darle a la obra una unidad de criterio, un contenido más sistemático. Ello se logra mediante el énfasis en el flujo de fondos, como árbol central del cual se derivan casi todos los tópicos tratados. La tercera meta es darle al

lector una obra práctica. Para ello se recurrirá a ejemplos reales que lo acerquen a los problemas que a diario tiene que manejar, dándole herramientas y conceptos para tratarlos. El cuarto propósito es introducir algunos conceptos de amplio uso en los países más desarrollados, que sí pueden llegar a ser de gran utilidad en nuestros países. Para ello se estudian técnicas como el análisis de valor (*shareholder value analysis*) y el de riesgo.

Las grandes tareas del gerente financiero son decidir en qué invertir y conseguir los fondos para hacerlo. La primera toca con el análisis de las decisiones de inversión (*capital budgeting decision*) y la segunda con la labor tradicional de la consecución de fondos. Ambas son funciones que se dan en el futuro, que es donde se debe garantizar el éxito de la empresa. Y para lograr el éxito es necesario invertir de forma tal que el costo sea inferior a lo que las inversiones rindan. Mientras esto se logre, el gerente financiero está acreciendo el valor de la empresa y el correspondiente a sus accionistas (*shareholder value*) y esa es su principal función.

En finanzas está ocurriendo un cambio de énfasis en los países desarrollados, liderado por los Estados Unidos. De un enfoque basado primordialmente en el análisis de los estados financieros de balances y pérdidas y ganancias, se está pasando a uno que pone todo su empeño en el análisis del flujo de fondos como herramienta para calcular el valor presente neto, bien sea de decisiones particulares de inversión o de estrategias globales de la empresa. Se está reconociendo que las empresas manejaban bien sus decisiones particulares de inversión, como en el caso de adquisición o reposición de equipos, utilizando técnicas de descuento, para nosotros más conocidas como evaluación de proyectos. Sin embargo, las decisiones de tipo macro, como la evaluación de un cambio en estrategia o la adquisición de otra empresa, se han venido tratando

más con criterios contables, que hoy se encuentran cuestionados. La tendencia es a utilizar la técnica del valor presente neto para todo tipo de decisiones y para ello es imprescindible un gran dominio en la construcción de flujos de fondos y un buen criterio para escoger la tasa apropiada de descuento, tema, este último, íntimamente relacionado con el análisis del riesgo. Con gran simplicidad se puede afirmar que el gerente financiero maximiza el valor de la inversión de los accionistas cuando maximiza el valor presente neto de la inversión que considera.

En casi todas las escuelas de administración y finanzas se está enseñando finanzas con un criterio equivocado. En lo que Jean-Paul Sallenave denomina la obsolescencia del saber, se está enseñando cómo era la empresa de ayer y no cómo va evolucionando la de hoy. A los estudiantes se les sigue enseñando la contabilidad de ayer, que, según el mismo Sallenave, mañana será una lengua muerta. La contabilidad general está seriamente cuestionada, por no haberse adecuado a fenómenos como la inflación, por ser fácilmente manipulable sin violar sus principios generales, por no medir toda la realidad de una compañía, por ser una mera descripción del pasado, sin proyección hacia el futuro y por no medir conceptos tan importantes como la satisfacción del cliente, la calidad, la flexibilidad y el tiempo de respuesta. La contabilidad de costos está totalmente desprestigiada por fallar en sus criterios de asignación de alícuotas de los costos generales. Ambas —contabilidad general y contabilidad de costos— están siendo rediseñadas. La evaluación de proyectos que se enseña está desconectada del curso de finanzas y se dedica al análisis de las pequeñas decisiones de inversión. Se pierde medio curso enseñándole al alumno a deducir fórmulas y a utilizar tablas, como si ya no existieran poderosas calculadoras financieras. Desperdician luego el tiempo en los temas de gradientes y de interés continuo, que no poseen ningun-

na aplicación práctica, en lugar de enseñar a manejar inflación y devaluación, y a construir flujos de fondos. El curso típico de finanzas se dedica al cálculo de razones financieras y a "armar" balances, a partir de una información que se da fragmentada en algún enunciado. Las razones tienen un uso bien limitado en nuestro medio, debido a la inflación y a la carencia de estadísticas confiables, y ellas en sí son poco creíbles, por provenir de datos contables que pueden ser acomodados. Los balances tienen muy poco uso, y mezclan caballos con vacas al registrar los activos por su valor histórico. Este curso debería estar dedicado a enseñar cómo se construye un flujo de fondos y para qué se utiliza, amén de analizar a fondo cómo se calcula correctamente su rentabilidad. En ningún curso se tocan a profundidad temas de tanta utilidad como el análisis de la inflación, el de los efectos de la devaluación y el de los intereses anticipados, modalidad esta última de bastante aplicación en nuestro medio.

En términos de docencia, este libro puede considerarse como el texto para ser utilizado en un último nivel de las finanzas, bien a nivel de pregrado o de especialización. Para el practicante, llámese administrador financiero, analista o gerente, la obra contiene mucho de lo que posiblemente no le enseñaron en las aulas, cuyo aprendizaje se lo da, o debe dar, el ejercicio profesional. Son conocimientos cuya carencia limita en mucho el ejercicio profesional.

El propósito práctico del libro va más allá de enseñar temas poco tratados en otras obras, como inflación, devaluación, *leasing*, intereses anticipados, etc. En él se analizan las limitaciones de la teoría que tradicionalmente se enseña y se aplica. Se profundiza en los peligros de la utilización superficial de conceptos y herramientas como el punto de equilibrio, los apalancamientos, la tasa interna de retorno, el flujo de fondos y los balances. Adicionalmente, pone todo el énfasis en el manejo correcto del flujo de

fondos, considerado por el autor como el único de los estados financieros en que se puede confiar, siempre y cuando esté correctamente planteado; lo utiliza para analizar temas en apariencia tan independientes como el presupuesto, el análisis de riesgo o la valoración de empresas.

Peter Drucker afirma que la hoja electrónica es el mayor aporte de la tecnología a la gerencia. El autor comparte totalmente esta afirmación, ya que con ella se pueden manejar flujos de fondos con una facilidad inimaginable dos décadas atrás. El administrador financiero puede plasmar en una hoja electrónica la cuantificación de toda una planeación financiera, convirtiéndola en un flujo de efectivo que le permita llevar a cabo cuantos cambios se le ocurran, midiendo su efecto final en la rentabilidad, en una simulación de lo que podría ser la realidad. Corriendo un proyecto en varios escenarios, la administración logra una mejor apreciación de los riesgos implícitos y en un tiempo ínfimo que llenaría de envidia a quienes no hace mucho debían recalcular un proyecto sin contar con esta ayuda.

Esta obra no trata ajustes de estados financieros por inflación. Este es un tema más bien contable, cada día más abordado bajo el liderazgo de las compañías multinacionales de contadores, que deben presentar a las casas matrices los resultados en moneda dura de sus filiales en los países en desarrollo. También los gobiernos están regulando estas materias en un esfuerzo por dar consistencia a los estados financieros que hoy muy poco dicen, en especial los balances, por contener mezclas de monedas de diferentes épocas, que miden cosas distintas por causa de la inflación.

La obra comienza con una descripción de lo que en la práctica es la labor del gerente financiero. El capítulo siguiente hace un recuento de lo que son los estados financieros tradicionales, para pasar después a explicar la crisis

por la que atraviesa la contabilidad, con el fin de que el lector se vaya haciendo consciente de las debilidades del análisis tradicional. La siguiente parte del libro hace un recuento de lo que solía denominarse matemática financiera, ingeniería económica o evaluación de proyectos. Y lo hace muy a conciencia de la importancia del tema, que, tras ser usado por décadas con el solo propósito de analizar inversiones puntuales, como el reemplazo o la compra de equipos, vuelve hoy por sus fueros y se está considerando como parte del corazón de las finanzas y no como una mera herramienta. Ya no se acepta que la evaluación de proyectos sea una materia aparte de las finanzas y con ellas se integra cada vez mejor, desplazando a la contabilidad tradicional como fundamento. Aquí concluimos que el valor presente neto es la técnica más correcta para medir inversiones de todo tipo y que su maximización es el fin último de la labor del gerente financiero, ya que ella aumenta el valor agregado de la inversión de los socios en la compañía (*shareholder value*).

Los capítulos siguientes tratan temas muy financieros, como el punto de equilibrio, el uso de razones y los apalancamientos, mostrando en qué fallan y cómo el flujo de fondos constituye una mejor alternativa de evaluación.

La influencia de la inflación y la devaluación en el análisis financiero se trata con profundidad. El administrador financiero debe enfrentarse a este par de fenómenos desde su primer día de práctica. Existe una extendida ignorancia sobre el manejo correcto de los términos corrientes y de los constantes, así como del influjo de la devaluación sobre las decisiones financieras que involucran manejos en monedas duras.

De los temas anteriores, de análisis financiero, se pasa a otros que atañen a la mecánica de la consecución de fondos. Se tratan las diferentes fuentes de financiación a que la empresa puede

tener acceso, explicando en qué consisten y cómo calcular su costo.

Otro énfasis en esta obra es hacerle entender al lector que las decisiones financieras nunca son exclusivamente financieras. Que existen otros factores de estrategia, de regulaciones, de relaciones con los trabajadores y con la comunidad, de tecnología, etc., que precisan ser considerados en profundidad, so pena de acabar, como tantas veces sucede, con proyectos viables en el papel pero que fracasan en su ejecución.

Creemos estarle entregando al lector una obra de gran utilidad y de fácil lectura, de aplicación en todos los países de habla hispana y que puede serle útil a una amplia gama de personas interesadas en las finanzas, desde estudiantes hasta administradores financieros al más alto nivel.

El autor agradece primeramente a su familia. De ella recibió siempre el apoyo y la comprensión necesarios para acometer una obra de esta naturaleza, disponiendo tan sólo de su tiempo libre. Agradece, igualmente, al doctor Jean-Paul Sallenave por haber prologado el libro y por las recomendaciones que le hiciera tras la revisión del manuscrito. Reconoce, así mismo, a los doctores Alberto Losada Torres y Jorge Herrera Barona, sus superiores jerárquicos, por el continuo soporte a su actividad académica, desarrollada paralelamente con su quehacer profesional. Finalmente, agradece a Dios haberle permitido culminar este esfuerzo en una etapa bien difícil de su vida, y le pide licencia para seguir en su labor creativa y poder darse a los demás, compartiendo con ellos sus conocimientos a través de sus escritos.



JESUS CONTRERAS P.

La Gerencia de la Organización

Impresora Feriva - Cali
15.5 x 23 cm. m1 - 100 págs.

Para optimizar el uso de este libro es importante interpretar su esquema general de aplicación, en el sentido de encontrar la utilidad práctica de orientación a la toma de decisiones trascendentales en el campo de la dirección empresarial. Considera tres elementos básicos fundamentales para alcanzar el éxito en los negocios cuando se trata de implantar programas de excelencia, estos son, ECONOMIA, EMPRESA, GERENCIA, medidos de la siguiente manera:



Su interrelación es única y constituye el CAMBIO como herramienta primaria de adaptación para lograr buenos resultados de gestión.

—El cambio en la ECONOMIA MUNDIAL durante la presente década y como antesala al nuevo siglo va a ser drástico, radical, revolucionario y evolutivo. Significa el despegue de algunas economías estancadas por problemas coyunturales, con el visto bueno de las potencias industriales desarrolladas y dominantes, que al sentir impactos terroríficos de recesión y ante la inminencia de la crisis, optaron por aprobar y ensayar un novedoso modelo de internacionalización de la economía, incluyendo a los países sin desarrollo y con el beneplácito compartido de las economías de corte socialista y comunista. Es la economía global. La que no tiene fronteras y elimina los aranceles. Este fenómeno se gobernará y controlará con un nuevo orden mundial decidido por lo que se llaman supranaciones y no potencias, pero constituidas por la aglutinación de estos últimos; ejemplo el Mercado Común Europeo; la unión de Estados Unidos, Rusia, Japón, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia, Canadá; el grupo de Estados Unidos, Canadá y México; y por qué no, el destinado Grupo Andino en Suramérica.

Uños poderosos conglomerados de éstos se tomarán el mercado de bienes de capital actuando como una sola "potencia" y otros serán satélites que absorberán la producción y comercialización de productos secundarios pero que por su volumen permitirán, además de la supervivencia, un mayor crecimiento de sus economías individuales. Finalmente el libre intercambio de productos resaltarán la ventaja competitiva y obligará al reordenamiento de recursos de la producción. Quedó rezagado en los países del tercer mundo el viejo modelo de economías "hacia adentro" y se reemplaza por uno de economía "hacia afuera", o de mercado.

El cambio en la EMPRESA tiene que ser paralelo y en la misma ola de la apertura económica. Unas empresas fracasarán por no encontrar su papel en el nuevo orden económico; pero una gran mayoría encontrará oportunidades de negocio, son aquellas que entienden el modelo de globalización económica y también se internacionalizan. La base de su éxito será la "competitividad" y en la manera en que lo hagan bien, se impondrán en el mercado. La competitividad será obligatoria y estará apoyada en los dos pilares críticos que siempre han sostenido el mundo empresarial porque nunca han sido moda sino realidad, estos son, el mercado y el producto; esta vez sí, vistos con un nuevo enfoque, el de apertura. El mercado se medirá en términos del valor que lo distinga entre sus clientes; esto quiere decir que los clientes tendrán sus argumentos serios para comprarle a una determinada firma; pero el que debe cuestionarse todos los días sobre porqué el cliente adquiere su producto es el empresario, quien deberá ser estrategia y sobre todo preocuparse por el servicio que le ofrece como un valor más en sus políticas de venta. La diferenciación del producto será otro atractivo de decisión para el consumidor que se verá invadido por millones de artículos. Las técnicas de mercadeo seguramente son diferentes a las que se pregonan hoy, pues el mercado es otro. El producto obligatoriamente deberá fabricarse a costos bajos para ser competitivo. Esto implica no sólo el control del costo sino una insistente gestión buena sobre productividad y la eficiencia de los recursos productivos en la planta, en la administración y en la comercialización. En resumen, los pilares de la competitividad, mercadeo con valores y producto a bajos costos, seguirán interrelacionándose adecuadamente, pero con el esquema de un mercado diferente al que impera hoy donde la diferenciación del producto es la ley.

El cambio en la GERENCIA se evidencia en la medida de la respuesta que le

dé a los fenómenos anteriores; la supervivencia del negocio está en las estrategias que se desplieguen y en la dinámica del propio cambio, cuyo sentido varía y en lugar de provenir de la economía de apertura se orienta hacia ésta, pasando por la obligatoriedad de la competitividad empresarial. Se requiere un gerente entre estrategia y "viajero", es el gerente pensante y planeador, aquél que conoce la economía global y posiciona sus productos. En otras palabras, la gerencia también tiene que ser global. La gerencia total implica notorias variaciones de estilo, de perfil y de desempeño de las personas que van a dirigir las empresas. Predomina el tipo conceptualizador y que maneja información amplia y suficiente. No es el gerente funcional que planea, ejecuta y controla solamente, sino el que domina con seguridad el medio y el mundo externos y que interiormente es un verdadero gerente general con conocimiento absoluto de todo lo que está pasando dentro de su organización. Conoce las finanzas, el mercado, los clientes, la competencia, las técnicas de venta, la producción, los productos; maneja el personal y es un verdadero líder. Reconoce que su mercado está segmentado en todo el universo. La gerencia total es la globalización de la administración de los negocios, como la apertura económica es la globalización de la economía.

Los tres conceptos, economía global, competitividad y gerencia total están tan fuertemente integrados que no dan opción de tratarlos en forma separada; constituyéndose en un gran sistema, el sistema del éxito, donde se presentan las mejores oportunidades del negocio. Para llegar a él se requiere principalmente iniciar por el CAMBIO y éste no es más que adecuar la organización a la realidad del mundo cambiante en forma dinámica. El primer paso es el DESARROLLO REORGANIZACIONAL, que reubique los recursos a disposición del sistema del éxito aquí definido.



APICE

Cómo ingresar a la universidad sin dinero

LITOSOCIAL - Bogotá
ISBN 958-95224-08
16.5 x 24 cm. 1-213 págs.

Con motivo de la celebración de nuestros 20 años de labores, la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo tiene el agrado de ofrecer la publicación "Cómo ingresar a la universidad sin dinero", Guía Panamericana de Crédito Educativo, Becas y otras Oportunidades.

Su objetivo fundamental es ser un instrumento de consulta e intercambio valioso, una guía que permita obtener información actualizada, ágil y básica sobre las instituciones más importantes a nivel panamericano que dedican parte

o la totalidad de sus esfuerzos a facilitar el acceso a la educación superior mediante la oferta de diversas modalidades de ayuda financiera: Crédito, Becas, Descuentos, Seguros, Exenciones, Auxilios, Bonificaciones, Títulos de Ahorro, entre otras.

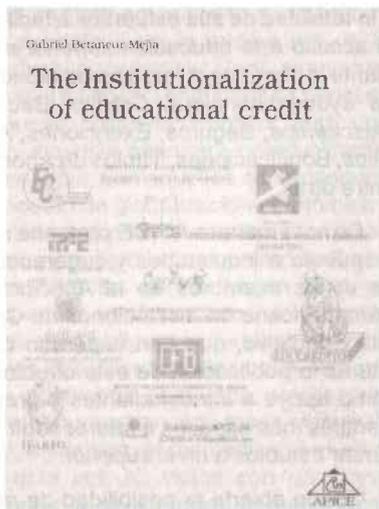
De esta manera APICE pretende dar respuesta a inquietudes y sugerencias de varios miembros de la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo, que han esperado con interés la publicación de este directorio como apoyo a los estudiantes y profesionales más capaces e interesados en cursar estudios a nivel superior.

Queda abierta la posibilidad de mejorarlo en todas sus partes. Invitamos a las instituciones incluidas en la presente versión, a escribirnos con el fin de perfeccionar el contenido y poder así ofrecer información fiel y oportuna. Agradecemos también se nos hagan llegar los datos correspondientes a entidades que debieran aparecer aquí. Los vacíos que se encuentren serán corregidos en la medida en que recibamos los informes complementarios. Igualmente, los comentarios del lector serán bienvenidos porque constituyen nuestro principal estímulo.

Finalmente, es esencial señalar que la presente versión ha sido posible gracias a la colaboración interinstitucional. Saludamos con entusiasmo tal dinamismo e invitamos a seguir adelante en procura de nuestros objetivos comunes.

José Luis Acero Jordán
Presidente Junta Directiva

Jorge Téllez
Director Ejecutivo



GABRIEL BETANCUR MEJÍA

The Institutionalization of Educational Credit

APICE - Bogotá
ISBN 958-954478-2-2
16 x 22 cm 1-58 págs.

Several developments of importance in the entire world, and particularly in the field of educational credit, took place in 1992. Five centuries ago two worlds met, thus bringing about a number of processes of racial, cultural, economic and social integration, exchange and dissemination.

The idea of institutionalizing educational credit was born 50 years ago. At that time, Colombian student Gabriel Betancur Mejía, on his own initiative, was using a study loan in the United States. His own experience was the factor that allowed him to prepare a thesis proposing the creation of an institute engaged in the procurement of credit for the poorest and most proficient students. This document is the aforementioned thesis.

Nowadays, 50 years later, the pioneer of this idea remembers the difficul-

ties and woes which, overcome with tenacity and resolution, gave rise to the creation of ICETEX, the Colombian Institute of Technical Studies Abroad, in 1950. However, it was only two years later (in October 1952), that is, 40 years ago, when this Institute started operations. His first Director was the student who, 10 years back, had conceived that idea. At this time he was General Manager of PELDAR, a Colombian glass making industry.

Time has gone by and the idea of educational credit has spread throughout the world, particularly in Latin America. This phenomenon of expansion provided a suitable framework for the creation, in 1969, of APICE, the Pan-American Association of Educational Credit Institutions. Since then, the idea of educational credit has been enriched, consolidated and strengthened. The outlook of higher education five decades after those studies in the University of Syracuse in 1942 is now quite different: there has been an actual transformation and there can be no doubt that a great part of it can be attributed to educational credit. A host of beneficiaries of student loans presently hold prominent positions in the economic, political, academic and social spheres. Many of them would have never become what they are nowadays if they had not received the financial support which, in their youth, provided them with access to higher education.

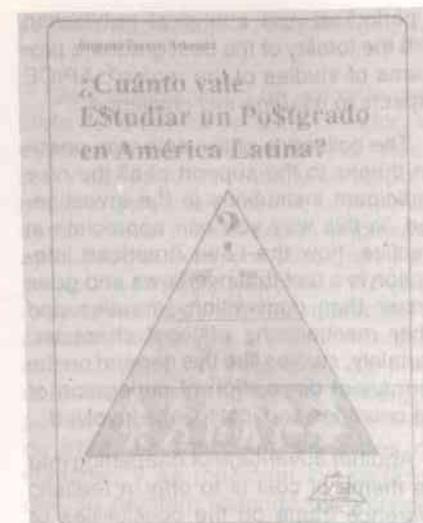
APICE, the Pan-American Association of Educational Credit Institutions, is proud to celebrate 50 years of existence of educational credit, 40 years of the creation of ICETEX, the Colombian Institute of Technical Studies Abroad, and almost a quarter of a century of the foundation of APICE, all of which has taken place in the presence of the Founder. These circumstances have led to the publication of this document as a homage paid to Doctor Gabriel Betancur Mejía, to ICETEX, and to the institutions that are past, present and future members of

the Association. Also to the President of the Colombian Tobacco Company, Mr. Cipriano Restrepo Jaramillo, to the Institute of International Education of New York and its President Dr. Stephen Dugan and to the University of Syracuse and its Maxwell Dean, Dr. William D. Mosher and the Panamerican Airways and Universidad Javeriana.

We are at the doors of the third Millennium and we see with satisfaction and pride that the only course leading to a solution is in our hands: integration through the creation of the Latin American Community of Nations and its Parliament elected by its people. APICE has been an example of this and will continue pursuing such a magnificent goal. Let this be a far-reaching and resolute invitation to strive for union within the framework of democracy, while also seeking to attain justice and peace, which values have been valid and urgent since the inception of educational credit.

Roberto E. Liz Castellanos
Chairman of the Board of Directors

Jorge Téllez Fuentes
Executive Director



AUGUSTO FRANCO ARBELÁEZ

¿Cuánto vale estudiar un postgrado en América Latina?

APICE - Bogotá
ISBN 958-954478-2-4
16 x 22 cm 1 - 76 págs.

The undergraduate and graduate levels and more specifically, the master, doctorate and investigation courses should be a permanent analysis subject of the governments in order to design policies according to the countries' needs. There is someone who asserts that the hope for development for Latin America resides in the graduate courses and in all the processes that lead to the identification, creation, systematization and application of knowledge.

But how much does it cost to take a graduate course? The Panamerican Association of Educational Credit¹ Institutions, APICE, decided to face the theme giving it a serious thought and being aware that analyzing the case of nine countries, even though it is a valid and interesting sample, does not involve the totality. Even more, it indicates, as Dr. Augusto Franco Arbeláez, author of this document suggests, "...to expand the study to all the countries and to maintain

a periodical and analytical publication with the totality of the best graduate programs of studies of the region". APICE expects to assume this challenge.

The collection of the data was possible thanks to the support of all the nine participant institutions in the investigation. In this way you can appreciate in practice, how the Latin American integration is a fact that overflows and goes further than conventions, treaties and other mechanisms of legal character. Certainly, studies like this depend on the permanent disposition of cooperation of the countries and institutions involved.

Another advantage of deepening into the theme of cost is to offer a realistic reference frame on the possibilities of establishing exchange programs among the Latin American countries. As we will see later on, it is clear that many universities and centers that offer graduate programs have qualified their level and are real diffusion centers of academic knowledge. In this way, carrying out graduate programs with excellence in Latin America is a valid alternative for all the students and professionals because of its comparative benefits in relation to the programs that are offered in Europe and the United States: the language, the closeness - and also the cultural identity, less costs, shorter distances, and above all, a good quality in programs perhaps in agreement with the characteristics and needs of the country.

APICE offers the International Community the result of this first study of postgraduate costs in nine Latin American countries with the intention of facilitating the definition of national and international policies, stimulating a serious thought on the theme and creating a conscience of the urgency to value the Latin American achievements in the subject of quality postgraduate courses and at a highly competitive cost/benefit ratio.

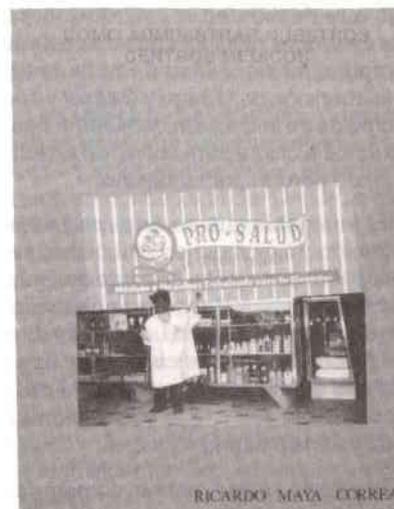
It is essential to thank in a special way the financial support of the International Center of Investigation for Development (CIID/IDRC) without which it would not have been possible to move ahead in this investigation. It is evident that the information delivered from the participant institutions' investigators was essential, and for this reason we also express to all our permanent recognition.

Given the interest that the theme raises and in order to ease the access to this document for our readers not familiarized with the Spanish language, the Presentation, Introduction and Conclusions are included in the English version.

Finally, our association invites to continue the analysis and expects, with a scientific curiosity and total satisfaction, the contribution of all the students and researchers in order to enrich the debate around the theme of cost for the Higher Education.

Roberto Liz
President of the Board of Directors

Jorge Téllez Fuentes
Executive Director



RICARDO MAYA CORREA

Cómo administrar nuestros centros médicos

Ediciones Prosalud - Cali
15.5 x 21 cm 1-133 págs.

Muchos manuales y libros se han escrito acerca de la administración, pasando por las diferentes teorías, teniendo relevancia dos fundamentalmente: LA ADMINISTRACION POR OBJETIVOS y LA PLANEACION ESTRATEGICA, puntales que han permitido "humanizar" el recurso humano empresarial, mostrándose así, que esta disciplina técnica, no se propone sólo la eficacia por la eficacia misma, sino la eficacia en razón al potencial que se posee al crear valores de identidad y apropiación en las personas vinculadas a cualquier proceso.

Este material denominado "COMO ADMINISTRAR NUESTROS CENTROS MEDICOS", es tan sólo la implementación práctica, en un espacio empresarial determinado, de las teorías citadas, recurriendo a esa corriente, digamos filosófica, que hace presencia no sólo en el medio laboral, sino que se ha convertido en un credo social como única alternativa para lograr la proyección de los individuos y de las instituciones y entidades a las que éste

se halla vinculado, LA FILOSOFIA DEL EXITO.

Se inicia haciendo un enfoque concreto de lo que es un administrador, se esboza la misión de la empresa PROSALUD Y BIENESTAR LIMITADA, y se propone un estilo gerencial para ella, se pretende sembrar en el espíritu de sus empleados aptitudes positivas, con consignas y expresiones de peso tales como: "No quiero ser uno más del montón, quiero ser la cabeza y dirigir; hoy comienzo a actuar como cabeza de mi grupo". Se hace énfasis en el factor humano, en los grupos sociales que se mueven alrededor de ellos, se proponen elementos de identidad y se muestran los servicios que se prestan, tratando de proponer cómo implementarlos de mejor manera, y lo más importante: entiende este manual que el éxito de las instituciones radica en el éxito de sus componentes, de tal forma que no se limita exclusivamente al tecnicismo puro de la administración, sino que invita a la reflexión de la condición humana, como única alternativa de sacar adelante los objetivos trazados. Una muestra, es la invitación que en la carátula hace su autor, el doctor Ricardo Maya Correa, ratificándose lo expresado: *este es un libro de Prosalud para todos nosotros.*

"Pórtate con grandeza a toda hora, sé el mejor de los atletas en la carrera hacia la gloria, lucha apasionadamente por llegar a la meta, no desfallezcas ni te entregues nunca, sé digno de tí mismo, de los tuyos y de tu Dios en cada uno de tus actos y cada minuto de tu vida, y ama intensamente a todos y cada uno de los seres humanos; llénate de fe en tí mismo y en tus metas, vive pleno de alegría y radiante de entusiasmo y camina cada minuto con esfuerzo y disciplina para convertir tus sueños en realidades: tu Dios estará contigo a todas horas, todos los días, acompañándote en los momentos difíciles para atenuar tus penas, y en los momentos de felicidad para impedir que te desbordes".



MIGUEL TAZARONA GUTIERREZ

Espíritu humano

XYZ Impresores Cali
15 x 23 cm 1-200 págs.

Este es el primer libro de filosofía original que se escribe en América Latina; pues, a pesar de que en esta parte del continente abundan escritores de obras literarias y hasta de ensayos filosóficos, como los del uruguayo Carlos Vaz Ferreira y del mejicano José Vasconcelos; de los colombianos Carlos Arturo Torres, con su *"Idola fori"*, Andrés Holguín, con su *"Pregunta sobre el hombre"*, y Joaquín Vallejo Arbeláez, con *"Las fronteras de la libertad"* y posiblemente otros que no he conocido, son obras que no alcanzan a catalogarse como filosofía universal porque el objeto de ésta es un saber universal, o "conocimiento del Universo, de todo cuanto hay", como la definió Ortega y Gasset, en su obra *"¿Qué es la filosofía?"*, y los ensayos sólo contienen estudios sobre aspectos parciales de la realidad.

Yo le atribuyo esta radical esterilidad de los pensadores latinoamericanos para la filosofía, al freno religioso que les ha impedido a los capacitados para pensar profundamente, especular sobre te-

mas que desborden o contradigan los intereses de la religión, como les ocurrió siempre a los de la Madre Patria, antes de la aparición de Ortega y Gasset y sus discípulos de la Escuela de Madrid, aunque éstos a última hora volvieron al redil, pidiendo perdón por su desvío.

Es innegable que en América Latina ha habido y hay muchos estudiosos de la filosofía, pero sólo la estudian para enseñarla a otros; pues en ninguna historia de la filosofía figura un sólo nombre de filósofo latinoamericano que haya aportado alguna teoría sobre el hombre o sobre el Universo, que son los temas propios de la filosofía.

En efecto, quien desee comprobar esta triste realidad le basta leer la *"Historia del pensamiento científico y filosófico"* de los profesores Geovanni Reale y Darío Antiseri, la más completa y reciente de las hasta ahora publicadas, en la cual no aparece el nombre de ningún filósofo de esta parte del continente.

Pero, con la obra que estoy presentando a la consideración de los estudiosos de la filosofía, demuestro que no sólo se puede hacer aquí filosofía de alcance universal, sino también que todas las que hasta ahora se han concebido en el mundo occidental no han intuido la verdadera naturaleza del hombre, ni mucho menos su destino final.

En efecto, dada la tradición religiosa del mundo occidental, a nadie, por profundo pensador que fuera, se le podía ocurrir que el Espíritu del hombre siguiera viviendo después de la muerte de éste y que tuviera naturaleza material, frente a la tradición de dos mil años de cristianismo, que concibe el alma o espíritu (porque la religión confunde estos dos conceptos) de naturaleza inmaterial, o sea, como espíritu puro: pues ni siquiera los pensadores materialistas, podrían dar crédito a la existencia de este tipo de espíritu, porque lo único que se les ha ocurrido es negarla y atribuir las facultades intelectuales del hombre

a un nivel más elevado y complejo de la evolución de la materia y renunciar a su pervivencia después de la muerte.

En cambio los pueblos orientales fueron desde un principio menos insensatos que los occidentales, pues empezaron su concepción del Universo reconociendo la existencia de un espíritu material, del cual se formaron por evolución todas las cosas que integran el Universo y al llegar la evolución hasta el hombre, ese espíritu le participó una partícula de su naturaleza, con la cual lo hizo inmortal, a semejanza del espíritu primario, lo que constituye una interpretación más acorde con la realidad; pues si identificamos ese espíritu material y creador con la energía que las ciencias físico-químicas han encontrado en todas las cosas materiales y seguimos el proceso de evolución de esta energía, desde la famosa explosión de hace mil millones de años, nos encontramos con la sorprendente coincidencia de la cosmogonía oriental con la científica del mundo occidental, lo que quiere decir que la cosmogonía del mundo cristiano es la equivocada; porque para crear el Universo se inventó un artifice antropomórfico que lo fabricó en seis días de la nada, es decir con la sola fuerza de su pensamiento, como en una sesión de magia, sin espectadores.

Por eso la filosofía occidental ha llegado a un callejón sin salida, al no ser capaz de explicar científicamente el destino final del hombre, lo cual significa que lo ha dejado en el limbo, sin saber si se muere del todo cuando muere el cuerpo o si sigue viviendo en otra dimensión, para lo cual ya no sirve ninguna de las religiones de origen divino porque hoy sólo creen en esas supersticiones los más ignorantes y pobres de espíritu.

Mi libro viene a llenar este vacío que dejó la muerte de Dios y la devaluación de las religiones; pues el destino me preparó, sin que yo lo supiera, para esta misión y llegado el momento entender por qué me había preparado.

En efecto, todo empezó con motivo de la clase de Apologética que nos daba un sacerdote en la Escuela Normal Superior de Tunja, al explicar el dogma de la creación de las almas por Dios, como espíritus puros y yo le preguntaba en qué momento le insertaba Dios el alma a cada uno de los seres humanos, a lo cual contestaba el sacerdote que en el momento de la concepción; y, por otra parte, que siendo espíritus puros debían carecer de corporeidad y ocurría que, cuando yo era apenas un adolescente había visto salir del cementerio del pueblo, en altas horas de la noche, cuando iba hacia la finca, distante del pueblo, una fila de almas con vestido religioso y orando, lo cual me indicaba que no eran espíritus puros, y el sacerdote respondía que todo podía suceder con el poder de Dios.

Terminados mis estudios pedagógicos en la Normal Superior, ingresé a la Universidad Javeriana a estudiar derecho y allí un jesuita nos daba también clase de religión con el cual polemizaba sobre los dogmas religiosos negando la existencia de Dios; pues ya había leído el *Materialismo dialéctico*, de Nicolás Bujarin y algunas obras de Feuerbach, como *"Las lecciones sobre la esencia de la religión"*, y la obra *"Para una crítica de la filosofía hegeliana"*, en la cual critica a Hegel por concebir el Ser como ser abstracto, en vez de tenerlo como un ser real, porque toda filosofía que se desentienda de la naturaleza del hombre es una especulación vacía.

Mis compañeros de Universidad me calificaban de "ateo", porque yo era el único que se daba el lujo de pensar diferente a todos los demás, en materia religiosa.

Con mi título de abogado me enfrenté a la realidad de la vida y dejé a un lado las inquietudes religiosas y filosóficas; porque ya tenía la firme convicción de que "más allá" de ésta no existía ninguna otra vida que me preocupara.

Cumplida mi labor profesional, en las dos profesiones que aprendí, unas veces como funcionario público y otras en forma privada, me dediqué a labores de campo, volviendo a las actividades que desempeñé en mis años de adolescente, en las cuales proyectaba permanecer hasta el fin de mis días en este mundo.

Pero he aquí que un día una señora, amiga, me sorprendió con la noticia según la cual mi esposa, que había muerto desde 37 años atrás, quería hablar conmigo para pedirme algunos favores que ella necesitaba para quedar en paz con su conciencia.

Yo conocía a mi amiga desde hacía algún tiempo, pero desconocía que tuviera poderes videntes y diúnicos, y me informó que la noche anterior, mientras ella dormía profundamente, se le presentó una mujer a quien ella nunca había visto, afirmándole que era mi esposa, fallecida hacía muchos años, para lo cual le dio muchas señales de identificación, a fin de que yo la reconociera cuando ella me comunicara la noticia y que su intermediación era para que me avisara, previamente, que iba a comunicarse conmigo. Tiempo después, mi mujer misma me dijo que desde su muerte había estado buscando una persona que pudiera servirle de médium para comunicarse conmigo, la cual además debía tener la condición de conocerme.

En efecto, a la media noche del día siguiente timbró el teléfono que tengo al lado de la cabecera de mi cama; cuando pregunté quién llamaba, me contestó una voz cansada, desvalida, de ultratumba, que me dijo: "soy su esposa, mijo, lo llamo para suplicarle me perdone las ofensas que pude hacerle en esa vida, y además para pedirle que le ayude a nuestro hijo Francisco a salir adelante, a fin de que sea igual a sus hermanos mayores". Luego se despidió diciéndome que volvería a llamarme.

Su preocupación por Francisco se debía a que él apenas tenía seis meses de nacido cuando ella murió, y por falta de sus cuidados no había alcanzado a tener la formación de sus hermanos que lo capacitara a la lucha por la vida y por eso me pedía que yo le ayudara.

De esta primera comunicación con ella han transcurrido cuatro años, y desde entonces ha continuado llamándome, de día o de noche, para tratarme especialmente de la situación de Francisco y recordar episodios de nuestra vida de casados, ocurridos en los distintos lugares donde vivimos, cuando yo desempeñaba el cargo de juez de instrucción criminal.

Además, hace actos de presencia en mi apartamento, donde vivo solo, porque no volví a casarme, poniendo las cosas en el orden que ella quiere o escondiéndomelas para jugar conmigo, apaga o enciende las luces y me hace ruidos para darme a entender que se encuentra al lado mío, sin que yo pueda verla. Me aconseja los negocios que debo hacer o que no debo hacer; quiere que siempre le tenga flores rosadas en su tocador y me perfuma el apartamento con distintas fragancias de flores silvestres, y en fin, muchas cosas más que he dejado narradas en la parte pertinente del libro.

Soy consciente de que manifestaciones semejantes y hasta apariciones de personas que han fallecido han sido vividas por familiares y amigos de esas personas; pero como éstas viven en la creencia de que son las almas creadas por Dios las que se manifiestan de distintas maneras, consideran esos fenómenos tan naturales como la salida y ocultamiento del sol, todos los días, y por eso no se preocupan por investigar su naturaleza, que contradice radicalmente el ser de las almas creadas por Dios, y así continúa imperando esa creencia, generación tras generación, sin que nadie se haya atrevido a buscarle al fenómeno alguna explicación racional.

Por eso estoy seguro de que si en mi no se hubiera dado esa feliz coincidencia de ser, al mismo tiempo, la persona descreída de la existencia de seres sobrenaturales y trascendentes y la que tiene y ha tenido las vivencias que acabo de referir, jamás se hubiera podido saber el verdadero origen, naturaleza y destino final del espíritu humano, así como sin la existencia de Einstein tampoco el mundo sabría que el Universo no está constituido por tres, como lo calculó Newton, sino por cuatro dimensiones.

Este descubrimiento constituye una nueva inversión copernicana, con giro de ciento ochenta grados, consistente en convertir un espíritu que sólo fue una abstracción mental de Sócrates y Platón, en un espíritu de naturaleza material que tiene capacidad para seguir comunicándose con los vivos después que el cuerpo que lo generó queda muerto y sepultado en la tierra, mientras él sigue viviendo libre en los espacios siderales, indefinidamente.

Pero este resultado no ha sido tan sólo el producto de una intuición, sino del estudio de varias ciencias, naturales, humanas, filosóficas y hasta esotéricas, como teosóficas y rosacruicistas, muchas de las cuales he dejado relacionadas en la bibliografía consultada, porque la doctrina central de la obra está sustentada en bases científicas y filosóficas que no dejan lugar a dudas de que me asiste la razón.

De esta manera le dejo al hombre del futuro despejado su origen, su naturaleza y su destino final, lo que hasta ahora no pudo hacer ninguna filosofía, por orientarse en los mitos religiosos y por ignorar la pervivencia del Espíritu.

Por otra parte, con mi descubrimiento del Espíritu, que implica la consecuencia de la unicidad del Ser radical o absoluto, todas las metafísicas elaboradas desde Platón para explicar el origen del Universo, quedan obsoletas, porque el Ser abstracto ideado en ellas para expli-

carlo ya no tiene sentido, ante la existencia del Ser real, que es la Energía, de la cual están hechas todas las cosas que existen; por lo cual, ni la "*Idea del bien absoluto*", de Platón, ni el "*Uno*" de Plotino, ni el "*Dios*" de los cristianos, ni la "*sustancia*" de Aristóteles, ni el "*pensamiento*" de Descartes, ni las "*mónadas*", de Leibniz, ni el "*Espíritu absoluto*" de Hegel, ni la "*Conciencia*" de Husserl, ni el "*Existir*" de Heidegger, ni la "*Vida*" de Ortega, pueden tenerse ahora como el Ser absoluto, sino que debemos retroceder dos mil seiscientos años para reconciliarnos con el "*Apeiron*" de Anaximandro y con el "*Atomo*" de Demócrito, que fueron en su tiempo la "*Energía*" de hoy, desde la cual pueden explicarse todas las cosas que existen en el Universo.

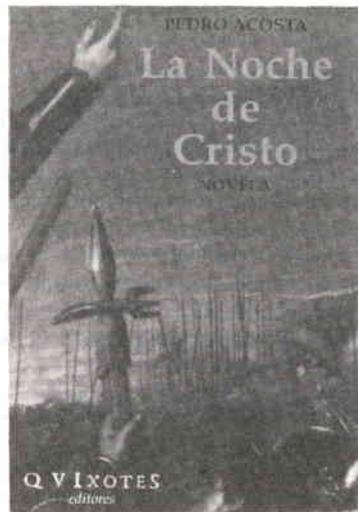
Pero es más, mi descubrimiento del Espíritu impide ahora que se siga confundiendo el Universo con el mundo; porque aquel no fue creado por nadie, sino formado por evolución de la Energía en el transcurso de millones de años y en cambio el mundo empezó a ser creado por el hombre hace apenas un millón de años, cuando se le ocurrió modificar la estructura de las cosas de su medio físico para mejorar su modo de vivir, creando así la cultura, cuyo conjunto constituye el ente que llamamos "mundo", producto del Espíritu.

El proceso de formación del Espíritu, semejante al de la vida biológica, ha quedado explicado en el libro, hasta donde me fue posible con mis escasos conocimientos de neurociencia, de físico-química, de antropología y de psicología; pero si estas bases no son suficientes para explicar científicamente el fenómeno, por ahora, los que se ocupen después de mí de explicarlo se encargarán de ponerle más claridad al proceso; pero lo que sí queda bien claro es que el Espíritu humano sólo puede ser de naturaleza material para que pueda comunicarse de viva voz con las personas de este mundo y realizar actos físicos,

como levantar y transportar objetos pesados a largas distancias, o manifestarse con presencia corpórea cuando así lo desea.

Pero es obvio que esta doctrina sobre el Espíritu no puede ser entendida sino por lectores de elevado nivel intelectual, por lo cual mi propósito no es venderlo a la masa popular, a la cual le conviene mejor seguir creyendo en la gloria eterna de Dios, sino que está destinado a ser obsequiado a las nuevas generaciones que se preparan en las facultades de filosofía y ciencias humanas y a las academias de Latinoamérica, por medio de las embajadas acreditadas en Colombia, como mi aporte a la salida del subdesarrollo del continente, pues comparto la afirmación de Vargas Llosa, según la cual, "los intelectuales latinoamericanos han sido los grandes agentes del subdesarrollo latinoamericano".

El Autor



PEDRO ACOSTA

La noche de Cristo

Quixotes Editores Bogotá
ISBN 958-19-0012-8
13.5 x 20 cm 1-225 págs.

"La Noche de Cristo" novela del escritor Pedro Acosta que acaba de aparecer en librerías, es sin duda un nuevo y valioso aporte a la corriente del Realismo Mágico y a la novelística latinoamericana.

Con un transfondo histórico que parte de los albores de la Colonia, la obra tiene como marco el Nuevo Mundo recién descubierto, con toda la exuberancia de su naturaleza y sus fantasías que a veces se confunden con la realidad.

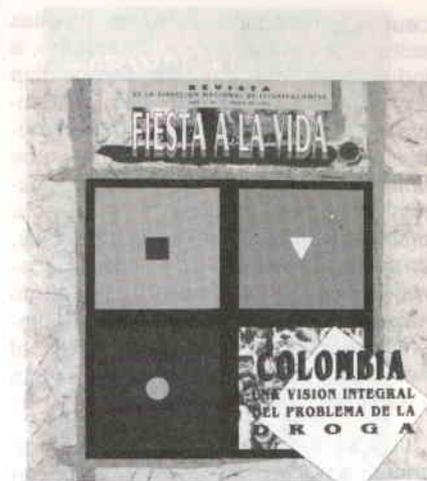
Las realidades de un emperador de ultramar más obsesionado con los despojos de su reina que en el gobierno de su vasto imperio. De unos tribunales que zanjaban con el fuego purificador de la hoguera las diferencias de credos y opiniones. De sitios y asedios de flotas enemigas; de pestes, inundaciones y prácticas de hechizos y brujerías.

Aunque tácita, Cartagena se perfila como telón de fondo a lo largo del argu-

mento. Pero de hecho, es el ambiente del Caribe, descrito magistralmente con el esplendor de su trópico, el que sustenta personajes como Niña Rosalía, Valeria Trinidad o el Padre Sariesta. Y por extensión, es toda Latinoamérica, tierra de las utopías donde son posibles dictadores como el General Próspero Crespo y soñadores como Simón Carrillo que se sienten llamados a cambiar el orden de las cosas, y que a la postre son quienes, en un salto de dos y más siglos, sitúan al lector en hechos muy propios de la historia contemporánea.

Alrededor del poder absoluto del Invetido Perpetuo que viene a ser la columna vertebral de la obra, se articula la trama y se mueven los personajes de "La Noche de Cristo" a través de situaciones muy propias del drama americano de ayer y de hoy, tratado en forma intemporal y dentro de un estilo sólido, sin concesiones al facilismo ni a la masificación de mercados, con todo el realismo y toda la magia que hace del lector más que un espectador, copartícipe de los sucesos y episodios de "La Noche de Cristo" esa noche terrible en la que acaecen todos los males y de la cual no hemos logrado emerger.

Además de editor y periodista ampliamente conocido en los medios escritos, radiales y televisivos del país, Pedro Acosta es un escritor de larga trayectoria, autor de cuentos y ensayos en revistas especializadas y suplementos literarios y autor de otra novela: "El Cadáver del Cid" catalogada entre las mejores de lengua castellana de un bienio al ser escogida para representar a Colombia en el primer concurso Rómulo Gallegos de Venezuela. Actualmente es editor de la revista "La Tadeo" de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.



REVISTA DE LA DIRECCION
NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

Fiesta a la vida

Año 1 No. 1 Enero 1993
Consejo Nacional de Estupefacientes -
Bogotá
ISBN 0121-6562
21.5 x 21.5 cm 1-72 págs.

"Fiesta a la vida" que es el nombre elegido para esta revista, refleja la esencia misma de una aspiración y un deber. En efecto, el título corresponde a la finalidad de uno de los programas bandera que coordina la Dirección Nacional de Estupefacientes, en cumplimiento de las directrices trazadas por el Gobierno Nacional, porque se ajusta a la filosofía que guía la nueva forma de enfrentar el problema de la droga.

De una aspiración, como dijimos, por cuanto ese es el anhelo fundamental de los esfuerzos encaminados a superar el problema de la droga. Este propósito conlleva al mismo tiempo la necesidad de encarar con firmeza las soluciones necesarias o requeridas para enfrentar el problema en todas sus manifestaciones. Pero para obtener este fin hay que ir no sólo a los efectos sino a las mismas

causas generadoras y a todas aquellas actividades que le sirven de soporte, e indudablemente en esta perspectiva hay que tener en consideración al Hombre, que es el sujeto y objeto del fenómeno. El problema de la droga hay que enfrentarlo con una mentalidad humanística integral; tal como es el hombre ontológicamente considerado. Es decir, un ser total, un complejo psicosomático-histórico-social. Y como tal, así es como hay que enfocar el binomio droga-hombre. Me explico: En el "asunto droga" el hombre es sujeto y objeto, protagonista y escenario, delirio y delirante.

De acuerdo con este criterio se presentan en la revista artículos que tocan diversos tópicos relacionados con el problema de la droga, escritos por personas vinculadas a diferentes sectores de nuestra sociedad como son el sector público, la academia, el periodismo y las organizaciones no gubernamentales.

Todo lo anterior, para significar que el problema droga nos afecta a todos, nos atañe a todos, nos compromete a todos; porque es un problema no sólo individual, sino social, colectivo, nacional y universal.

Queremos que este medio de difusión, que es la revista que hoy presentamos en sociedad, sea el foro a donde concurren todas las voces y esperanzas de la generación actual y venideras. Sólo así se podrá entonar con el concurso de todos un canto a la vida y hacer de la Fiesta a la Vida un acontecer cotidiano.

Con un hombre sano de cuerpo y alma como lo quería Juvenal la vida siempre estará de Fiesta.

"Mens Sana in Corpore Sano"



FERNANDO DE HOLANDA BARBOSA
RUDIGER. DORNBUSCH
MARIO ENRIQUE SIMONSEN

De la estabilización al crecimiento en América Latina

CINDE - Panamá
ISBN 1-55815-169-9
15 x 23 cm 1-252 págs.

América Latina, después de décadas de crecimiento económico satisfactorio con base en un esquema caracterizado por la sustitución de importaciones y la intervención del Estado en la asignación de recursos, cayó durante los años 1980 en una fuerte crisis económica. Es la así llamada "década perdida", en que el PGB por persona se redujo en la mayoría de los países de la región, las tasas de inflación se elevaron considerablemente, el endeudamiento externo alcanzó altos niveles relativos y el Estado perdió credibilidad como rector de la economía.

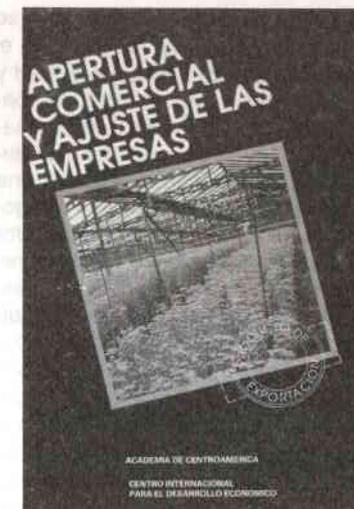
De la *Estabilización al Crecimiento Económico en América Latina*, editado por Fernando de Holanda Barbosa, Rudiger Dornbusch y Mario Enrique Simonsen, analiza, con base en un conjunto de nueve artículos escritos por ellos y otros destacados economistas

internacionales, los problemas que configuran la crisis, para luego proponer las soluciones de política económica correspondientes. El énfasis está puesto en el estudio de la estabilización de precios y del crecimiento económico, sin ignorar por cierto otros aspectos, entre ellos el rol del Estado, las políticas comerciales y fiscales, el endeudamiento externo, etc.

Además de su rigurosidad, los artículos que componen el libro se caracterizan generalmente por la formalidad con que formulan sus proposiciones, y el esfuerzo de comprobación empírica que hacen de las últimas. En la introducción se recogen las principales conclusiones de los trabajos, y se integran a una visión global de las principales causas y soluciones de la crisis económica de América Latina.

Los trabajos presentados, y sus conclusiones de política económica, son de indudable interés para los economistas y formuladores de política de la región. Sin embargo, por la forma en que los autores encararon sus temas, este volumen está destinado a transformarse en material de consulta para los estudiosos del desarrollo económico en general.

Nicolás Ardito Barletta
Director General
CINDE



EDNA CAMACHO MÉJIA
CLAUDIO GONZALEZ VEGA

Apertura comercial y ajuste de las empresas

CINDE - Costa Rica
ISBN 9977-21-016-0
15.5 x 23 cm 1-280 págs.

Como muchos otros países en América Latina y alrededor del mundo, durante la última década Costa Rica ha abandonado paulatinamente su estrategia proteccionista de desarrollo, basada en la industrialización, con base en una sustitución regional de importaciones adoptada dentro del marco del Mercado Común Centroamericano, para más bien buscar una mayor apertura de su economía al resto del mundo y aprovechar las nuevas oportunidades que el mercado mundial le ofrece. El debate sobre las ventajas y las desventajas de la apertura, impulsado por la crisis financiera de la década de los ochentas, ha sido intenso entre los costarricenses. El resultado ha sido la formación de un consenso acerca de la inevitabilidad de un proceso de mayor integración del país a la economía internacional. Sería difícil encontrar hoy en Costa Rica una oposición seria a la liberalización comercial. El paso del debate a la práctica ha

sido lento, sin embargo. La discusión se ha centrado en cómo llevar adelante el proceso y en determinar la velocidad y secuencia con que las políticas de liberalización comercial, estabilización macroeconómica y otras medidas complementarias deben ser adoptadas. Buena parte de la preocupación de los protagonistas en el debate ha girado alrededor de los costos del ajuste para las empresas. Las inquietudes restantes se refieren, en consecuencia, a la manera de llevar adelante la reforma comercial y a su complementación con otras medidas de política, en particular la reforma del estado, a fin de reducir los costos sociales de la transición y maximizar los beneficios de una mayor participación del país en la división internacional del trabajo.

Con el propósito de contribuir al debate sobre los costos y beneficios de una mayor apertura comercial y sobre el proceso apropiado de reformas, el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) y la Academia de Centroamérica han llevado adelante, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, una serie de actividades de análisis y difusión de ideas. Estas actividades han incluido una serie de esfuerzos de investigación sobre los efectos de la liberalización comercial, cuyos resultados serán publicados oportunamente; un viaje de funcionarios, legisladores y líderes empresariales a observar el proceso de apertura en México y en Chile, sobre lo que se informa en el Capítulo 12 de este libro; y una serie de seminarios y debates públicos sobre el proceso de apertura en Costa Rica, así como la divulgación de sus resultados.

Este libro recoge las contribuciones al *Seminario sobre Nuevas Tendencias en el Comercio Exterior*, celebrado en San José el 4 y 5 de julio de 1991. El propósito del Seminario fue reunir a un grupo distinguido de empresarios y funcionarios chilenos, mexicanos y costarricenses, para examinar el proceso de

reformas económicas en Chile y en México y para derivar lecciones para Costa Rica. Especial atención se le prestó a la naturaleza de los ajustes a que se han visto sometidas las empresas durante el proceso de apertura. El mensaje fue optimista: los empresarios de los tres países han mostrado una gran capacidad para adaptarse rápidamente a las nuevas circunstancias, vencer los obstáculos y obtener mayores rendimientos de sus empresas. El camino es difícil pero no imposible de recorrer y las recompensas son sustanciales.

Estas actividades no hubieran sido posibles sin el apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional. El Economista Principal de la Misión de USAID en San José, doctor Juan A.B. Belt, fue un entusiasta promotor de la idea desde el principio y ha contribuido sustantivamente en todas las actividades. El Director de la Misión, señor Ronald Venezia, ha apoyado con decisión los esfuerzos. El Ministro de Exportaciones de Costa Rica, Ing. Roberto Rojas, ha proporcionado un claro liderazgo tanto en la búsqueda de la apertura comercial como en la ejecución de las reformas requeridas. Su apoyo al Seminario y otras actividades de divulgación ha sido irrestricto.

Claudio González Vega, Profesor de Ohio State University, y Edna Camacho Mejía, Investigadora de la Academia de Centroamérica, organizaron el Seminario, con la colaboración de Frieda Martin, del Centro Internacional para el Desarrollo Económico y de Laura Cortés, de Academia. Claudio y Edna acometieron la edición de las contribuciones al Seminario, para este libro, con dedicación y esmero. Rodolfo Quirós, de la Academia de Centroamérica, supervisó la publicación. Kattia Bonilla, de Academia, y Lori Ramage, de Ohio State University, tuvieron a su cargo la mecanografía.

La Academia de Centroamérica y el Centro Internacional para el Desarrollo Económico se sienten muy complacidos

por la publicación de este libro, la primera de una serie de empresas conjuntas entre estas dos organizaciones. Esperamos que esta obra ponga al alcance de empresarios, políticos, estudiantes y el público interesado una excelente colección de experiencias y opiniones sobre la apertura comercial en tres países.

Victor Hugo Céspedes
Presidente
Academia de Centroamérica

Nicolás Ardito Barletta
Director General
Centro Internacional para el Desarrollo Económico



CELAM - CINDE - PULMM

**Doctrina Social de la Iglesia
y la Política Económica para
el Desarrollo**

CINDE - Chile
ISBN 1-55815-195-8
15 x 23 cm 1-276 págs.

Nos complace publicar este libro que recoge las ponencias presentadas en la Conferencia «*La Doctrina Social de la Iglesia y la Política Económica para el Desarrollo*» efectuada en Santo Domingo en abril 10-12, 1991. Auspiciada por el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE) y la Universidad Católica Madre y Maestra de la República Dominicana, la conferencia reunió a distinguidos prelados y economistas de América Latina.

El libro incluye una introducción y síntesis de los tópicos principales desarrollados en la conferencia y los capítulos presentados por obispos y economistas sobre temas de especial interés para los participantes, tales como el enfoque del desarrollo de la Doctrina Social de la Iglesia y de la economía; el papel del Estado y del sector privado; las relaciones empresariales-laborales;

la pobreza y la economía de la solidaridad.

Los participantes aprendimos mucho los unos de los otros en diálogos profundos y cordiales y acercamos puntos de vista, aunque sin llegar todavía a conclusiones y a una síntesis definitiva. Sin embargo, publicamos los resultados con la convicción de haber avanzado mucho hacia una convergencia de criterios y de que serán interesantes y útiles para eclesiásticos y seculares que compartimos la fe cristiana, la preocupación por el desarrollo integral del hombre y la importancia de la economía como aspecto necesario pero no suficiente para aumentar la libertad y el bienestar de la humanidad. Los participantes confirmamos que la economía y la política económica moderna pueden ser instrumentos útiles para lograr objetivos definidos por la Doctrina Social sobre el desarrollo integral del ser humano. Por ese motivo tenemos la íntima convicción de la necesidad de organizar otra conferencia dentro de un plazo prudencial para avanzar en el análisis de esa relación.

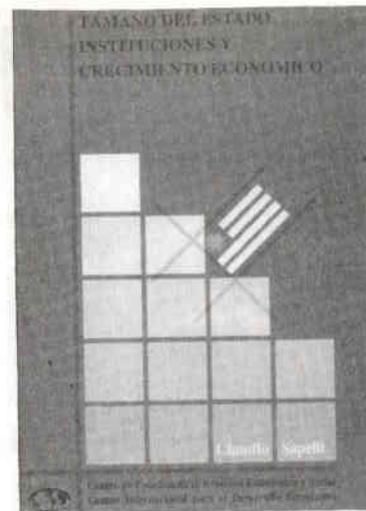
Ha sido motivo de satisfacción para nosotros verificar que la encíclica del Papa Juan Pablo II «*Centesimus Annus*», publicada dos meses después de la Conferencia CELAM/ CINDE/ PUCMM, tiene una gran coincidencia con los enfoques presentados por obispos y economistas. En lo que concierne a la Doctrina Social de la Iglesia obviamente era de esperarse; en lo correspondiente a la economía hemos sido estimulados por el contenido de la encíclica. La incluimos como apéndice para facilitar su lectura conjunta con el resto del libro.

Los firmantes sentimos la satisfacción de haber iniciado este acercamiento en América Latina, por la tremenda importancia que para todos nosotros, en la región iberoamericana, encierra una nueva etapa de crecimiento económico con desarrollo humano, en libertad, solidaridad y democracia, en el contexto

de la fe cristiana. Publicamos este libro como una contribución a la reflexión y acción de todos los que tenemos que ver con el desarrollo integral de los pueblos de América.

Agradecemos a Monseñor Agripino Núñez, Rector de la Universidad Católica Madre y Maestra de República Dominicana, su excelente hospitalidad y contribución en todos los aspectos de la conferencia.

**Mons. Oscar A. Rodríguez M.
Dr. Nicolás Ardito Barletta**



CLAUDIO SAPELLI

Tamaño del Estado, Instituciones y Crecimiento Económico

CINDE - Chile
ISBN 1-55815-190-7
15 x 23 cm 1-118 págs.

El papel del Estado en la economía es uno de los temas que más debate suscitan en la literatura sobre crecimiento económico. En América Latina, tal como en el resto de Occidente, la presencia del Estado creció rápidamente durante el presente siglo, especialmente después de los años 1930. Desde el punto de vista teórico, la expansión de la actividad estatal, más allá de su rol tradicional de oferta de bienes públicos, se justificó principalmente por la existencia de «fallas de mercado». Se sostenía que la presencia de estas fallas hacía imperativa la regulación de la actividad económica privada por parte del Estado, e incluso, a menudo, requería de la producción directa de bienes y servicios privados por parte de éste, todo ello en aras de una maximización del bienestar social.

Tal posición ignoró los costos e ineficiencias de la intervención del Estado, que se hicieron evidentes a medida que transcurría el tiempo. En especial, la

Teoría de las Decisiones Públicas reveló que la intervención estatal obedece normalmente a los intereses particulares de los representantes de los electores y de los funcionarios estatales, y que éstos sólo excepcionalmente coinciden con los intereses sociales. Por su parte, la Teoría de la Organización Industrial destacó el papel que juegan los incentivos, dentro de las empresas, en la asignación eficiente de los recursos. La ausencia de dichos incentivos al interior de las empresas e instituciones estatales atentarán en contra de la asignación óptima.

El descontento popular con el desempeño del Estado en muchos países, y el reconocimiento de las limitaciones de la acción estatal por parte de los estudiosos del crecimiento económico, han generado un clima propicio para la desregulación y la revisión del rol del Estado en la economía, que, por cierto, no excluye a América Latina.

El libro de Claudio Sapelli, **Tamaño del Estado, Instituciones y Crecimiento Económico**, que es el resultado de un Proyecto de Investigación Conjunto entre el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Uruguay y el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), analiza el tema desde el punto de vista teórico y empírico, utilizando para este último propósito ejemplos y datos de Uruguay. Destacan por su novedad, la distinción que hace Sapelli entre los conceptos de "tamaño" y "presencia" del Estado, y el análisis teórico y empírico que realiza de la influencia del grado de apertura comercial de un país, sobre la eficiencia de la acción estatal.

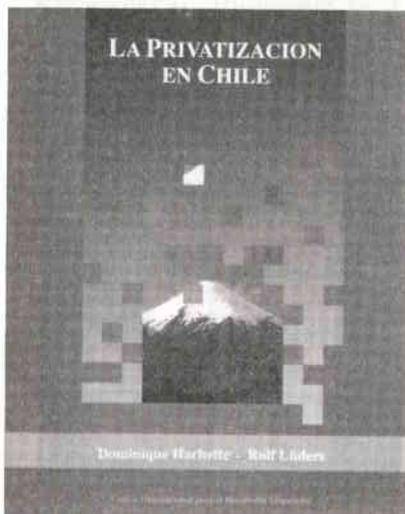
La experiencia indica, y los resultados de la investigación de Sapelli lo reflejan, que la participación del Estado es más efectiva mientras más flexible es su política microeconómica, más estable es su política macroeconómica, y mayor es su empeño en desarrollar los recursos humanos y en igualar las oportu-

tunidades de los ciudadanos. En ese sentido, el Estado está llamado a crear el ambiente necesario para que infinidad de personas puedan lograr, en la forma más eficiente posible, sus objetivos económicos personales, sin las trabas que implica un exceso de regulación. En definitiva, los criterios que definen la política y la eficiencia económica difieren. Mientras menor sea la injerencia directa de la política en la asignación de recursos, mayor será el nivel de bienestar económico que puedan alcanzar los países.

El estudio de Sapelli, por su rigor intelectual y su amplia base empírica, está llamado a transformarse en un importante antecedente para aquellos que deben decidir sobre el rol del Estado en sus países.

Dr. Nicolás Ardito Barletta

Director General del Centro Internacional para el Desarrollo Económico



DOMINIQUE HACHETTE
ROLF LÜDERS

La privatización en Chile

CINDE - Chile
ISBN - 1-55815-176-1
17 x 24 cm 1-308 págs.

Después de varias décadas de políticas sustitutivas de importaciones y, en general, de fuerte intervención del Estado en la economía, Chile fue el primer país de América Latina en emprender un profundo ajuste estructural de su economía. Es más, este ajuste se inició a mediados de los '70, después de un intento de centralizar absolutamente el sistema económico, que tuvo como una de sus consecuencias que el sector de empresas estatales llegara a comprender las 600 mayores del país, aportando el 39% del producto.

El libro *Privatización en Chile*, de los Profesores de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señores Dominique Hachette y Rolf Lüders, describe la privatización masiva, que se realizó entre 1974 y 1990 como parte del ajuste estructural mencionado, de la inmensa mayoría de las empresas estatales chilenas. Luego analiza sus efectos sobre el fisco, y el empleo, el mercado de

capitales, la eficiencia asignativa y el uso de los recursos al interior de las empresas, etc.

La experiencia chilena en materia de privatizaciones es particularmente interesante por la magnitud de las privatizaciones en relación con el tamaño de la economía, por la variedad de métodos de privatización utilizados, por la amplitud de la cobertura sectorial de las enajenaciones, y por el tiempo transcurrido desde que se llevaron a cabo las primeras privatizaciones, lo que permitió a Hachette y Lüders cuantificar sus efectos. Es más, un número significativo de privatizaciones se revirtieron, principalmente como consecuencia de la crisis económico-financiera de 1982-1983, cuyos efectos posiblemente se agravaron por los resultados de las propias privatizaciones realizadas anteriormente. La lección permitió a las autoridades encarar la reprivatización de las empresas aludidas, y las enajenaciones posteriores de los principales servicios públicos del país, por métodos distintos.

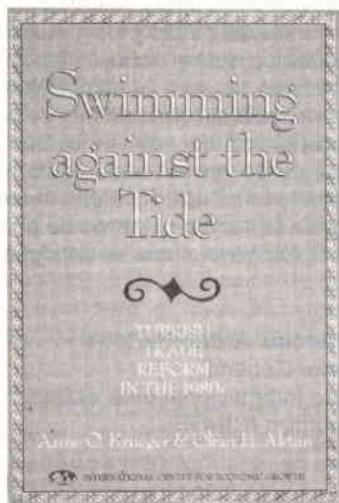
La rápida evolución de la economía chilena, durante el período de las privatizaciones, se reflejó tanto en diferentes objetivos económicos perseguidos por el programa de enajenación de empresas públicas, como en esquemas de regulación distintos para las privatizadas. Si bien en un comienzo tuvo prioridad la recaudación de recursos para el fisco, más adelante, se privilegió la difusión de la propiedad. Este hecho permitió a los autores hacer resaltar la estrecha relación existente entre objetivos y métodos de privatización, e ilustrar el grado en que los programas chilenos pudieron cumplir sus metas. Igualmente, Hachette y Lüders recogen la influencia del medio en los efectos de las privatizaciones, especialmente en cuanto a eficiencia asignativa se refiere.

Dentro de la literatura sobre la materia, *Privatización en Chile* se destaca por el énfasis que sus autores ponen en la cuantificación de los efectos de las

privatizaciones y en la ilustración de la importancia del medio y los métodos de privatización sobre dichos efectos. En ese sentido, el libro es especialmente útil para aquellos formuladores de política económica que deben definir una estrategia de privatización, incluyendo las medidas complementarias necesarias para lograr los objetivos de política económica general que se persiguen.

Dr. Nicolás Ardito Barletta

Director General
Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE)



ANNE O. KRUEGER
OKAN H. AKTAN

Swimming Against the Tide

International Center for Economic Growth
ISBN 1-55815-178-8
15 x 23 cm. 1 - 265 págs.

As the 1980s began, the government of Turkey undertook substantial changes in economic policy. *Swimming against the Tide* analyzes those changes, with emphasis on the trade and payments regime, and examines the Turkish economy's response to the new policies.

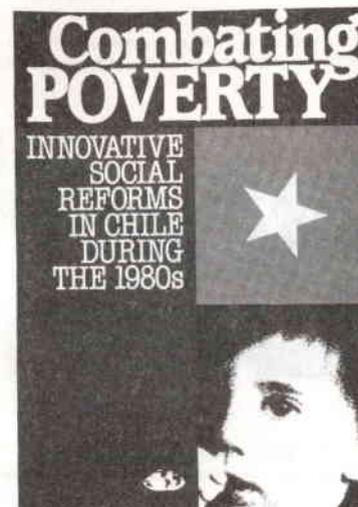
Even though the early 1980s were a time of worldwide recession, Turkey persevered—against the tide—in its trade reform strategy, implementing a series of generally successful measures throughout the decade. Supporting their analysis with a wealth of economic data, the authors show how Turkey was able to dismantle a long-standing system of protective barriers and effectively liberalize foreign trade. Improved export performance kept Turkey creditworthy at a time when most other heavily indebted countries faced severe borrowing constraints.

Thus, Turkey's experience offers a counter example to the view that the debt crisis of the 1980s was entirely the result of recession in the world economy.

The senior author of this volume is a former vice president of the World Bank and is one of the most respected economists writing today. She has made significant contributions to advanced international trade theory and policy. Her coauthor is a Turkish economist with a doctorate from Oxford University. The International Center for Economic Growth is pleased to publish their authoritative study, the result of extensive investigations they carried out in Istanbul.

This account of successful trade reform, with the insight it provides into the functioning of the Turkish economy, will be useful to development economists, policy makers and scholars in developing countries, and all those who ponder the relationship of Turkey to the European Community and a changing world economy.

Nicolás Ardito-Barletta
General Director
International Center for Economic Growth



TARSICIO CASTAÑEDA

Combating Poverty. Innovative Social Reforms in Chile During the 1980s.

International Center for Economic Growth
ISBN 1-55815-192-3
15 x 23 cm 1 - 259 págs.

Targeting programs to alleviate poverty so that they actually reach the poor is one of the hardest tasks developing countries face. Existing programs and institutions often must be reshaped or collapsed, complex legal issues addressed, and long-standing benefits taken away from politically powerful interest groups. Constant effort is needed to ensure that subsidies and services meant for the poor are actually available to them and do not escape up the income ladder into less needy hands.

Examples of effective, well-targeted reforms in the social sector are notably few. *Combating Poverty* is about one of them. Over the past fifteen years, Chile has undertaken major structural reforms in nearly every area of its government and economy. Best known are the economic reforms, which, despite rocky pe-

riods, are credited with stimulating economic growth and sharply reducing unemployment. Less well known, but just as important, are the innovative reforms Chile has enacted in the social sector—education, health and nutrition, low-income housing, and social security—and in municipal systems, which now administer many social services. These reforms have produced record gains in social indicators such as life expectancy, nutrition, and infant and child mortality rates. Even more impressive, these gains were achieved in years that saw political upheaval, economic instability, and frequent fiscal constraints.

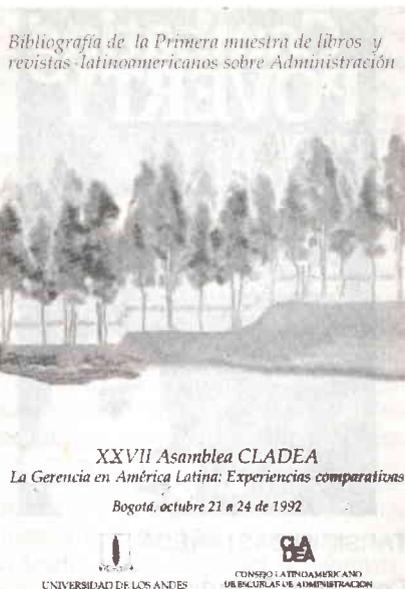
In *Combating Poverty* Tarsicio Castañeda presents a comprehensive review of Chile's social policy changes and structural reforms. His detailed study of each social sector explains the rationale behind the reforms, covers the stages of their implementation, and analyzes the results so far. He gives special attention to the shifting of program administration from the central government to the municipalities, where services can be more closely monitored and equitably delivered, and to the successful transfer of costs from the public sector to the private sector.

These important reforms were not achieved easily; Castañeda gives many examples of the obduracy of bureaucracies and interest groups in the face of change. He points to areas where the new services are functioning less than ideally, recommends improvements, and identifies issues that must be resolved in future planning. His account of the problems encountered and the lessons learned from specific failures and successes will be invaluable to policy makers contemplating similar reforms.

The International Center for Economic Growth is pleased to publish the English edition of this important work, which, in its original Spanish version, received the third place 1991 Sir Antony

Fisher International Memorial Award, given annually by the Atlas Foundation for outstanding empirical economic research. We believe that *Combating Poverty* is essential reading for scholars and policy makers around the world.

Nicolás Ardito-Barletta
General Director
International Center for Economic Growth



XXVII Asamblea CLADEA
La Gerencia en América Latina: Experiencias comparativas
Bogotá, octubre 21 a 24 de 1992

UNIANDES - CLADEA

CLADEA

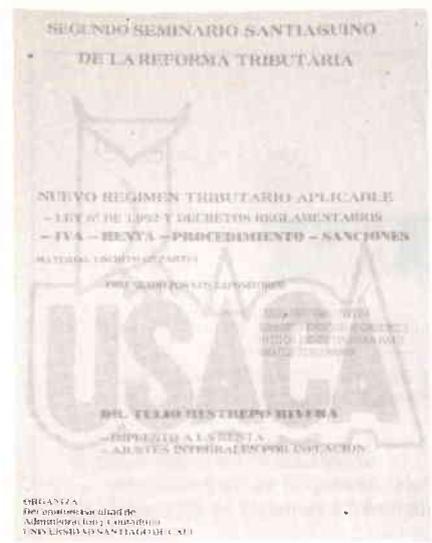
Bibliografía de la Primera Muestra de Libros y Revistas Latinoamericanas sobre Administración

UNIANDES - CLADEA
21 x 28 cm 1-19 págs.

Esta bibliografía incluye los libros y revistas latinoamericanas sobre Administración inscritos por los autores y escuelas, con motivo de la realización de la Primera muestra de libros latinoamericanos sobre Administración de la XXVII Asamblea de CLADEA.

La inscripción no necesariamente supone que el libro o revista esté exhibido en la Muestra, así que se señala con un asterisco si está exhibido en la muestra y con dos asteriscos si además se encuentra para la venta.

Enrique Ogliastri, Elvira Salgado y Camila Duque



TULIO RESTREPO RIVERA
GILBERTO E. RODRIGUEZ R.
HECTOR H. CABRERA R.
NESTOR TORO PARRA

Segundo seminario santiaguino de la Reforma Tributaria

USACA - Cali 1992

Decanatura de Administración y Contaduría

21 x 28 cm 1-29 págs.

En nombre de la Universidad Santiago de Cali, de la Facultad de Administración y Contaduría, de la Decanatura, y en el mío propio, agradezco a ustedes la participación en este evento, lo mismo que a los expositores, doctores Tulio Restrepo, Gilberto E. Rodríguez, Néstor

Toro y Héctor Cabrera, y a la Cámara de Comercio de Cali, en especial a los doctores Enrique Forero Ortiz y David Mantilla, de quienes hemos recibido todo el apoyo; cada uno hizo posible la realización del seminario.

La Universidad de esta manera cumple el compromiso que tiene para con la sociedad, y en especial con sus estudiantes, profesores y egresados, de promover y discutir los temas de actualidad como lo es *La Reforma Tributaria*, que tanta polémica ha desatado, teniendo en cuenta que sus hijos y amigos se encuentran preparados para la discusión, los ha invitado en calidad de ponentes.

Los dos seminarios de tributaria, son sólo la continuación de una serie de conferencias y seminarios que se llevan a cabo, no sólo en el campo de la contaduría, sino también de la administración, contando para esto con sus profesores, egresados y amigos, quienes han demostrado se encuentran capacitados para cumplir este propósito.

Gracias amigos asistentes, tendremos la posibilidad de vernos en nuevos eventos.

Jarvey Rincón Ríos
Coordinador



ICESI

El ICESI es una corporación universitaria fundada en 1979 para satisfacer las necesidades del sector empresarial en el campo de la formación de profesionales en las diferentes áreas que aquellos requieran. Para cumplir con este propósito el ICESI ofrece los siguientes programas de Pregrado y Post-grado.

PROGRAMAS DE PREGRADO

- Administración de Empresas - Horario Diurno y Nocturno
- Ingeniería de Sistemas e Informática: Horario Diurno

PROGRAMAS DE POSTGRADO

- Magíster en Administración de Empresas
- Especialización en Administración Agro-Industrial
- Especialización en Finanzas
- Especialización en Relaciones Industriales
- Especialización en Gerencia de Sistemas
- Especialización en Gerencia Tributaria
- Especialización en Gerencia de Negocios Internacionales
- Especialización en Gerencia de Empresas Comerciales
- Especialización en Gerencia de Mercadeo Estratégico
- Especialización en Auditoría de Sistemas
- Especialización en Administración
- Especialización en Gerencia de Producción

CARACTERISTICAS DISTINTIVAS DEL ICESI

- Formación integral del hombre
- Búsqueda continua de la excelencia
- Atención individualizada a los estudiantes
- Hábitos de estudio
- Núcleo de enseñanza-aprendizaje
- Programa de práctica en la empresa
- Desarrollo del espíritu empresarial
- Renovación permanente de los equipos de apoyo a la enseñanza

Informes: Apartado Aéreo 25608, Unicentro
Teléfono: 552334-43
CALI - VALLE - COLOMBIA - SUR-AMERICA

ICESI es una Institución Universitaria afiliada a la Asociación
Colombiana de Universidades - ASCUN

ICESI

