

---

# COLOMBIA EN LAS DOS FASES DE GLOBALIZACIÓN

---

*Salomón Kalmanovitz\**

**A**l igual que muchos teóricos de la globalización –entre ellos Jeffrey Williamson, William Baumol y Kevin O’Rourke–, la entiendo como un proceso en el que se combinan intensos flujos de capital, mercancías y personas entre países. Estos intercambios deben producir un arbitraje o una convergencia de los precios de los factores que fluyen entre fronteras nacionales y, al mismo tiempo, aumentos del ritmo de acumulación de capital en todos ellos, dependiendo, claro está, de las instituciones nacionales que los regulan. Cabe esperar, en particular, que aumente el crecimiento de los países que reciben más factores del exterior (capital, mano de obra, ingresos por exportaciones) que en otras circunstancias.

Una de las principales razones de la convergencia de los niveles de productividad entre países es, según Bradford De Long, que los países más atrasados tienden a capturar o copiar la tecnología de los más avanzados.

La ventaja que tiene Occidente en el ingreso por habitante sobre el resto de naciones se basa en la aplicación del acervo de la tecnología industrial y administrativa surgida de la revolución industrial. Este acervo de conocimientos es abierto, siendo la tecnología un bien público. Las ventajas de aplicar estos conocimientos son tan grandes que las naciones tratan de asimilar la tecnología moderna para que sus ingresos converjan hacia los de las naciones industrializadas (De Long, 1987).

\* Magíster en Economía, Decano de la Facultad de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá, Colombia, kalmanovitz@cable.net.co Una versión anterior de este documento se presentó en el Seminario Internacional sobre la Globalización, La Habana, Cuba, 3 a 10 de febrero de 2007. Fecha de recepción: 16 de abril de 2007, fecha de modificación: 15 de junio de 2007, fecha de aceptación: 3 de julio de 2007.

La tendencia a copiar y apropiarse la tecnología industrial de los países líderes se ha repetido una y otra vez en la historia del capitalismo moderno: la convergencia de Estados Unidos, Alemania, Francia y los países nórdicos hacia los niveles de Inglaterra durante el siglo XIX, de la que imitaron sus procesos tecnológicos; la igualación de los ingresos per cápita entre Europa y Japón para alcanzar a Estados Unidos, así como la de los países del Este Asiático durante la segunda mitad del siglo XX; la reciente actitud de Irlanda, algunos países del este europeo, China, India y Chile de absorber las tecnologías más modernas y acercarse a los ingresos por habitante de los países líderes.

No obstante, el proceso de globalización siempre dejó por fuera de sus beneficios a muchos países en cada una de sus olas ascendentes: Portugal, España, Grecia y la mayor parte de los países del este europeo, incluida Rusia, durante el siglo XIX; Argentina, Uruguay y Cuba, que se podían incluir en el primer mundo a comienzos del siglo XX, involucionaron y pasaron a lugares inferiores del desarrollo en el tercer milenio; otros países cuyo desarrollo industrial era impensable en el siglo XIX, como Japón y Rusia, surgieron como potencias en el siglo pasado. China e India, con los ingresos por habitante más bajos del planeta en la primera mitad del siglo XX, entraron al siglo XXI con avances sustanciales en su grado de desarrollo económico.

Las divergencias de desarrollo se pueden explicar teóricamente por las economías de escala y la acumulación de ventajas que logran países y ciudades con el desarrollo de la división del trabajo. Los aumentos de productividad en algunas regiones generan círculos virtuosos, mientras que otras regiones se dislocan y entran en círculos viciosos de pérdidas de población y de oportunidades económicas. Este es un tema que examina la literatura del desarrollo regional, a la que en Colombia han hecho aportes Adolfo Meisel (Calvo y Meisel, 1999) y el CIDER de la Universidad de los Andes.

La hipótesis institucional dice que el crecimiento económico exige instituciones políticas y legales que lo apoyen, entre ellas sistemas políticos incluyentes que legitimen la economía, Estados fuertes que ejecuten buenas políticas públicas, sistemas de educación universales y de calidad que permitan adaptar y apropiarse la tecnología. La falta de “buenas” instituciones puede explicar por qué numerosos países no pudieron aprovechar las oportunidades que abrieron las dos globalizaciones que se experimentaron desde el siglo XIX. Si durante la primera globalización en las periferias sólo se necesitaron condiciones de mínima unidad política y de explotación de la agricultura, la ganadería y la minería, en la segunda fueron necesarias, en especial,

instituciones que elevaran el nivel de capital humano para desarrollar la manufactura y los servicios.

Los flujos de recursos entre países son los que generan convergencia. Los flujos de capital tienden a ir de los países con excedentes y menores tasas de ganancia a los que tienen déficit y mayores rentabilidades; el coeficiente de inversión, que determina el crecimiento, recibe una inyección externa de vitalidad. Las rentas del suelo de los países exportadores de productos agrícolas aumentan y se resienten las de los terratenientes de los países importadores, y por ello estos últimos tienden a ser reciamente proteccionistas. Por último, aumentan los salarios en los países que expulsan mano de obra y descienden en los que la reciben.

En este ensayo quiero indagar la suerte de Colombia en las dos fases de la globalización, para lo cual examinaré los flujos internacionales de comercio y de capitales, junto a consideraciones sobre su textura social, institucional y económica que sirvan para aventurar hipótesis sobre las causas de su moderado éxito económico. Estas hipótesis están lejos de ser probadas adecuadamente dada la extensión del período estudiado y la multicausalidad entre globalización y crecimiento económico. Pero sirven como estímulo para investigar seriamente el fenómeno de la globalización, procurando escapar de los prejuicios políticos que enturbian su discusión.

El texto se organiza en cinco partes. La primera, analiza las razones para la convergencia y la divergencia entre los países que participan en mayor o menor grado en la globalización y los riesgos que ésta implica; la segunda, se refiere a Colombia durante la primera globalización; la tercera, trata sobre el comercio internacional; la cuarta, examina los flujos de capital; y, la quinta, presenta las conclusiones.

## CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA EN LA GLOBALIZACIÓN

La convergencia entre países y regiones se debe producir por la ley fundamental de la economía que indica que las transacciones que se repiten a lo largo del tiempo producen arbitrajes, o ley del precio único: los precios del factor escaso en un país y excesivo en otro deben converger si hay un intercambio continuo entre ambos países. Si el trigo es caro en Inglaterra y barato en Argentina, el comercio del cereal entre ellos debe abaratarlo en Inglaterra y encarecerlo en Argentina. A su vez, si traducimos los salarios en unidades de trigo, como hizo David Ricardo en su análisis de la renta del suelo, y los medimos como costos del empresario, el salario caerá en Inglaterra

(aunque su poder adquisitivo aumentará) y se elevará en Argentina (con un poder adquisitivo menor). Algo inverso sucederá con la renta del suelo, que caerá en Inglaterra y se elevará en Argentina.

Esto es más cierto para los salarios si hay movimientos de personas entre las fronteras de los países. Es notoria el alza de salarios en los países que tuvieron fuertes migraciones hacia el nuevo mundo en el siglo XIX y la reducción o moderación del alza de salarios en los países nuevos. La magnitud de las migraciones fue considerable en la primera globalización, algo que la diferencia de la segunda, cuando se reprimieron los flujos migratorios entre países. Entre 1860 y 1929, cerca de 25 millones de personas salieron de Europa para Estados Unidos, 5 millones fueron a Canadá y otros 5 a Argentina, más de 4 millones a Australia y Nueva Zelanda, y más de 3 millones a Brasil (Ashworth, 1987). En consecuencia, se contuvieron los salarios de los países nuevos mientras aumentaban en el Viejo Continente; los sindicatos de los países receptores fueron enemigos de la inmigración.

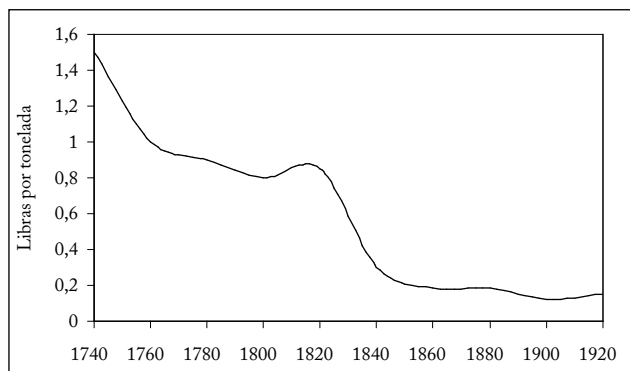
Los sindicatos de trabajadores son también reacios al libre comercio porque las empresas deben mantener bajos costos salariales para competir con las exportaciones de los países de salarios inferiores. Los sindicatos de Estados Unidos advierten que los salarios reales en ese país se estancaron en los últimos 35 años y encuentran, con buenas razones, que una de las causas es la enorme expansión del comercio internacional con Asia y el traslado de industrias a México, China y otros países. Los salarios en estos dos países han aumentado con respecto a los de Estados Unidos.

Es claro que la reducción de los costos de transporte multiplica los alcances del comercio y reduce las diferencias de precios de los bienes transables entre países, regiones y ciudades. Los costos de transporte jugaron un papel muy importante en la primera globalización, cuando la navegación a vapor, el aprovechamiento de canales y el ferrocarril redujeron radicalmente los fletes por movilizar personas y mercancías. Hoy, los contenedores, los barcos de gran calado y la reducción de los costos del transporte aéreo han reducido los costos unitarios y contribuido a la convergencia de los precios de bienes y servicios que se transan internacionalmente.

Otros factores inciden en la ecuación de convergencia: los salarios reales son menores en los países que restringen la importación de alimentos con altos aranceles, y mayores donde se pueden importar alimentos y bienes de consumo sin aranceles o con bajos aranceles. La libre movilidad de capital entre países contribuye a reducir los

salarios de las regiones donde son más altos y aumenta los de los beneficiados con su llegada, y, de nuevo, la exportación de bienes más baratos presiona a las industrias de altos salarios a reducirlos o simplemente a cerrar: la exportación de puestos de trabajo de la que se quejan los sindicatos de los países avanzados. El impacto de estos flujos de capital y de comercio sobre la distribución del ingreso es notable por los cambios en la relación entre salarios, ganancias y rentas del suelo: la reducen en los países avanzados, mientras que en los atrasados la deben mejorar si se dan condiciones políticas adecuadas para la negociación colectiva. Un aumento de exportaciones agrícolas, sin embargo, favorece las rentas del suelo contra los salarios y quizá contra las ganancias.

Gráfica 1  
Índice de costos de transporte de North



Fuente: Bertola y Williamson (2006).

Jeffrey Williamson, de la Universidad de Harvard, ha narrado la historia de las relaciones entre los países europeos, Estados Unidos y sus periferias, y la ha extendido a América Latina en asocio con Luis Bertola y John Coastworth. Ellos identifican una época dorada de la globalización entre 1860 y el estallido de la Primera Guerra Mundial, de la que se beneficiaron los países y regiones del Cono Sur que recibieron abundante mano de obra calificada y grandes inversiones de capital que ayudaron a construir su infraestructura, y tuvieron altos incrementos de las exportaciones de granos, carne, lana y cueros. Las regiones donde menos atrincheradas estaban las instituciones coloniales españolas aprovecharon mejor la primera globalización: el Cono Sur y Costa Rica. Perú, Ecuador, Venezuela, Brasil, México y Colombia llegaron tarde o no del todo a la primera globalización.

El colapso de los flujos migratorios y de capital y las crecientes restricciones al comercio de los años treinta se conjugaron para que los países latinoamericanos adoptaran una política autárquica, como el resto del mundo. Aun antes, América Latina tuvo los aranceles más altos del mundo durante la época dorada, porque los gobiernos no tenían otra forma de recaudar impuestos (Bertola y Williamson, 2006). Pero ahora la protección se convirtió en una política de industrialización forzada, acompañada de una fuerte intervención estatal por medio de empresas productivas que probó ser inercial a lo largo del tiempo.

América Latina se comportó igual que la mayoría de los países en una era oscura donde cada cual devaluaba contra el vecino e imponía altos aranceles para no compartir sus mercados locales, y desataba la intervención estatal con métodos fascistas, socialistas o liberales. Al mismo tiempo, cada gobierno impuso trabas a la movilidad del capital: tasas de cambio múltiples, registro y exigencia de permanencia de la inversión extranjera, impuestos discriminatorios, límites a la remisión de utilidades o nacionalización de activos extranjeros sin indemnización ajustada a los valores expropiados.

Una vez culminada la Segunda Guerra Mundial se inició la segunda globalización, con la liberación del comercio en las distintas rondas del GATT y la posterior apertura de capital, especialmente en los países avanzados. Las instituciones multilaterales que se crearon en Bretton Woods en 1944 marcaron las pautas de una nueva era de globalización en torno al flujo de capitales, que produjeron una gran expansión del comercio internacional desde 1950. Aunque el acuerdo de mantener tasas de cambio fijas se liquidó en los setenta, el flujo de capital aumentó, ahora concentrado en los países desarrollados; mientras que durante la primera globalización fue más importante el flujo entre centro y periferias (Taylor, 2006). Al paso que América Latina mantenía su aislamiento y desaprovechaba las nuevas oportunidades, Europa y Japón salieron de la guerra apoyados en los flujos de capital y de comercio con Estados Unidos. Europa decidió integrarse en un mercado común para alejar definitivamente el espectro de una nueva guerra mundial.

América Latina le dio la espalda a estas oportunidades empeñada en el rumbo autárquico; las tasas de inversión se deterioraron al faltar el estímulo de las exportaciones y de la competencia internacional, así como el acicate de la inversión extranjera. También se tenía un mercado interno de capital lastimosamente llano y pocos estímulos al ahorro, mientras que la expansión del gobierno y de la inversión

pública competía por ese ahorro contra la inversión privada. El letargo debido al escaso y racionado comercio internacional explica también las escasas innovaciones tecnológicas en la industria, creada al amparo de la alta protección.

Los bajos niveles de ahorro e inversión frenaron el crecimiento de manera estructural, lo cual se agravó con las crisis financieras y el equivocado manejo macroeconómico. La esencia de la economía política de varios regímenes populistas fue la apropiación del excedente exportador por los industriales y los sindicatos, lo que llevó a un agudo faltante de comercio. La enorme desigualdad en la distribución del ingreso y la baja calificación de la mano de obra crearon inestabilidad política y una incapacidad para aumentar la productividad de todos los factores. Por estas razones los países latinoamericanos se fueron quedando atrás en términos de ingreso por habitante frente a los países desarrollados.

Las presiones de los países del centro por un mundo sin barreras al capital ni al comercio, los resultados contraproducentes de las políticas autárquicas y los ejemplos de los países que aprovecharon la globalización indujeron un desmonte gradual de los instrumentos de control económico y de alta protección de las economías latinoamericanas. Estrangulamientos del crecimiento producidos por la escasez de exportaciones, por la llanura de sus mercados financieros y por inflaciones elevadas que perturbaban el desarrollo del crédito, la inversión y el crecimiento convencieron a las capas dirigentes de la apertura del comercio y el capital. Vislumbraban nuevas oportunidades que habían aprovechado plenamente las economías del Este Asiático –Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Singapur, Tailandia e Indonesia– mientras que las grandes y atrasadas economías de China, India y Vietnam iniciaban una creciente participación en el mercado mundial que les reportó una fuerte aceleración de sus tasas de crecimiento. No obstante, el cambio de rumbo hacia la liberación económica ha sido traumático y no ha resultado en un crecimiento alto y sostenido en América Latina, a excepción de Chile y Costa Rica, que no alcanzan los niveles de desarrollo asiáticos.

José Antonio Ocampo, ex secretario de la CEPAL, decía lo siguiente sobre la segunda globalización:

La globalización tiene raíces históricas profundas, pero su avance durante las últimas décadas ha sido particularmente rápido. Su fuerza reciente es el resultado conjunto de procesos tecnológicos [...] y de la liberalización económica que se ha venido experimentando a nivel mundial, que ha reducido sustancialmente las barreras que imponían los Estados a la acción de los mercados [...] En la última década el comercio mundial de bienes se expan-

dió a un ritmo anual del 7%, dos y media veces más que el crecimiento de la producción. El crecimiento del comercio de algunos servicios, sobre todo financieros y de comunicaciones, ha sido aún más dinámico. La capacidad de las grandes empresas para planificar crecientemente sus actividades a nivel mundial, ha dado lugar, a su vez, a una bonanza de inversión extranjera directa sin precedentes. Todos estos procesos representan oportunidades para los países en desarrollo, aunque también riesgos.

¿Cuáles son los riesgos a los que se refiere Ocampo? Tienen que ver con la vulnerabilidad de las economías frente al contagio de crisis financieras de alcance global. Como veremos, el flujo de capitales y la mayor capacidad de endeudamiento que hace posible el sistema financiero internacional pueden arrastrar en serie a la recesión, una vez se dispare una crisis de confianza y los inversionistas saquen su capital de los países emergentes.

La falta de desarrollo de los países que no se han beneficiado con la globalización se ha enfrentado aduciendo las dificultades de la competencia internacional o imputando a las políticas de los países industrializados la falta de integración de los países en desarrollo a los prósperos mercados apuntalados por la globalización, según Stiglitz. Esto es cierto con respecto al comercio de productos agrícolas, en el que Europa, Estados Unidos y Japón son férreamente proteccionistas y discriminan a los países más atrasados cuya única salida exportadora es ese tipo de productos. Se podría argüir, en contra, que el fuerte crecimiento de las exportaciones agropecuarias de Brasil en los últimos veinte años, en un mundo enrarecido por regulaciones y trabas, indica que para las economías más competitivas existen oportunidades derivadas de la demanda asiática.

Pero, de nuevo, hay que explorar los impedimentos internos a la integración con el globo, lo que Abramovitz llamó falta de "capacidad social" para capturar los beneficios de la revolución industrial, y que tiene que ver con los sistemas sociales, políticos y educativos que dificultan la industrialización de muchos países. Por lo demás, las visiones nacionalistas y autárquicas erigieron barreras políticas y económicas que impidieron que muchos países exportaran libremente, recibieran más inversión extranjera, importaran productos que abarataran la canasta salarial y los costos industriales o recibieran emigrantes que enriquecieran el acervo de mano de obra. Las estructuras políticas basadas en el populismo o en el clientelismo dieron lugar a la pérdida de los equilibrios macroeconómicos, en el primer caso, y a grandes ineficiencias del gasto público, en el segundo, frenando de todas maneras el crecimiento económico de largo plazo (Robinson, 2007).



La literatura marxista enfatizó el tema de las barreras al desarrollo capitalista, cuyo barrido denominó “tareas de la revolución democrático-burguesa”. Estas tareas tenían que ver con la liberación de la fuerza de trabajo de las condiciones serviles y su calificación, la liberación del mercado de tierras por medio de la reforma agraria, la igualdad ante la ley y, en fin, condiciones democráticas de organización política y laboral. Lenin, en particular, entendía que sin levantar esas barreras el progreso económico sería difícil, aunque no imposible<sup>1</sup>. Engels escribió sobre la enfeudización de Polonia luego de su inserción en el mercado mundial: en vez de liberar la mano de obra del yugo servil, las condiciones de trabajo se hicieron más extremas porque se despertó el ansia de ganancias en los terratenientes sin haber modificado la estructura social. En todos los casos se reconocía que la fábrica social explicaba la falta de desarrollo económico, de Rusia para Lenin o de Polonia para Engels. Estos se referían a lo que las ciencias sociales contemporáneas llaman instituciones, que dependen del pasado, y que explican la persistencia de formas políticas que frenan el desarrollo económico porque convienen a los agentes que controlan el poder.

#### **COLOMBIA Y LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN, 1870-1914**

La República de Colombia, aproximadamente con sus límites actuales y Panamá, se conformó en 1832. Frecuentes guerras civiles y cambios de reglas políticas y económicas, unidos a altos costos de transporte ligados a una población concentrada en las altiplanicies del interior, impidieron una inserción sólida en el mercado mundial hasta que el café permitió un fuerte vínculo, apenas en el siglo XX. El país pasó de un sistema centralizado necesario para la larga guerra de independencia a un sistema federal que tuvo su cenit en la constitución de 1863. En esa fase logró exportar tabaco, después de liquidar el estanco en 1850, institución tributaria española que estancaba literalmente el cultivo para controlar su compra y su venta. La calidad no se pudo mantener y 25 años más tarde las exportaciones cayeron con los rubros de corto vuelo que lo remplazaron. Las importaciones de textiles, aún con un nivel muy bajo de comercio, fueron suficientes para destruir una parte significativa de la actividad artesanal y pro-

<sup>1</sup> Las diferencias entre lo que denominó vía prusiana y democrática del desarrollo capitalista, que ejemplificó en el reparto igualitario de la tierra en la colonización del norte de Estados Unidos y su rápido desarrollo frente al más lento que caracterizó a Alemania, cfr. Lenin (1974).

picar importantes cambios políticos que favorecieron a los sectores políticos conservadores. Era el anuncio de que el capitalismo barrería las formas arcaicas de producción.

Después del fracaso federal y de varias guerras intestinas, los conservadores volvieron al poder e impusieron una constitución centralista y confesional en 1886. Contemplaron con desdén el desarrollo hacia fuera —llegaron a imponer un pesado impuesto a las exportaciones de café— y poco se preocuparon por los equilibrios macroeconómicos. Hubo una creciente inflación que se desbordó durante la Guerra de los Mil Días (1899–1902).

Colombia entró tarde a la primera globalización debido a sus conflictos internos, sus altos costos de transporte y su atraso relativo, pero lo hizo de manera brillante al multiplicar por seis sus exportaciones entre 1890 y 1928. Su geografía, su localización en el trópico y las enfermedades endémicas le impidieron atraer grandes flujos de inmigrantes, aunque buena parte de sus empresarios es de origen extranjero. Las condiciones políticas que hicieron posible este auge, surgidas luego del agotamiento causado por la Guerra de los Mil Días y el cercenamiento de su territorio, incluían reglas incluyentes para la oposición política y una alianza de clases y regional que garantizó buenas instituciones económicas (construcción de infraestructura, banco central independiente, gasto público pequeño y controlado) las cuales apoyaron el crecimiento como política de Estado.

En un ensayo anterior señalé que el PIB por habitante no creció durante la primera mitad del siglo XIX y que aumentó a una tasa anual del 1,1% entre 1850 y 1913. En todo el siglo XIX el PIB creció al 1,8% anual (Kalmanovitz, 2006). Se podría afirmar, entonces, que Colombia perdió el siglo XIX para su desarrollo y que se rezagó frente a Estados Unidos. De un 38% del PIB per cápita de Estados Unidos en 1800 pasó a una quinta parte en 1850 y a sólo el 13% en 1913. Sin embargo, el auge exportador cafetero, la industrialización y la diversificación de exportaciones durante la segunda globalización le permitieron reducir parte de la diferencia para llegar a cerca de la cuarta parte en 1989.

Si hay algo de convergencia en la experiencia colombiana, venezolana (que no se muestra en el cuadro) y brasileña, la historia de América Latina parece ser de divergencia, sobre todo para Argentina y Chile, que capturaron plenamente la primera fase de globalización, y México. Podríamos encontrar una explicación bastante general como aquella según la cual la matriz institucional común al subcontinente produce un comportamiento similar: en todos los países hay barreras

al desarrollo capitalista debidas al legado hispánico, en particular a las instituciones absolutistas, la falta de igualdad ante la ley y la intervención estatal, que tiende a apropiarse las áreas más rentables del comercio y de la producción o las entrega a monopolios privados, sin garantizar derechos de propiedad eficientes ni la sostenibilidad de políticas económicas adecuadas. Los bajos niveles de tributación fueron siempre insuficientes para financiar niveles aceptables de calificación de la población, algo que tendió a mejorar en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX (Ramírez y Téllez, 2007).

### Cuadro 1

PIB per cápita como proporción del de Estados Unidos

País	1800	1850	1913	1989
Colombia	38	22	13	23
Argentina	n.d.	63	49	35
Brasil	91	65	14	24
México	56	23	23	24
Chile	n.d.	35	35	30

Fuente: Kalmanovitz (2006).

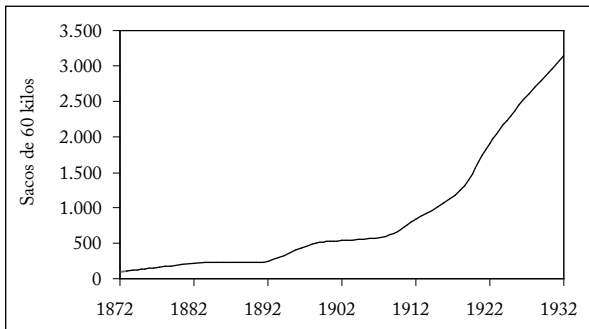
Como muestra el cuadro 2, el crecimiento colombiano de largo plazo fue muy bajo durante el siglo XIX y mejoró sustancialmente en el siglo XX. Sin embargo, ha sido decreciente con el paso del último siglo: si el PIB crecía al 5,4% anual en el primer cuarto, impulsado por la primera globalización que agonizaba, se hizo más lento en el segundo cuarto, con la desintegración de los flujos internacionales de factores, la depresión económica y otra guerra mundial. El café siguió siendo el producto de exportación dominante durante la fase de desintegración internacional que se abrió en 1914 así como durante la fase de autarquía a partir de la Gran Depresión hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

El crecimiento se recobró con la prosperidad de posguerra, impulsado por la segunda globalización. Pero en los años sesenta, el país comenzó a entender dolorosamente, con el deterioro de los términos de intercambio, que tenía un grave problema de escasez de divisas, ante el cual reaccionó racionando las importaciones y devaluando la moneda. Los ajustes de las políticas de comercio que permitieron la devaluación real del peso, las exenciones tributarias y la importación sin aranceles de materias primas para las industrias de exportación contribuyeron a que el país aumentara las exportaciones y saliera de la fase de escasez de comercio.

Colombia reaccionó frente al sesgo monoexportador e implementó medidas en el frente cambiario, para reducir la protección y promover las exportaciones, que hicieron posible un mejor comportamiento económico que el de los países que más se aferraron a los esquemas autárquicos. Es posible que las exportaciones de marihuana y cocaína hayan contribuido a aumentar el comercio internacional desde los años setenta, financiando las importaciones de contrabando y algunas salidas de capital (Rocha, 2000). Pero el grueso del comercio exterior colombiano fue propiciado por políticas públicas relativamente exitosas. Aún así, fue un desarrollo insuficiente ante las necesidades de la población, agobiada por altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza.

### Gráfica 2

#### Exportación física de café



Fuente: Ocampo (1984).

### Cuadro 2

#### Crecimiento del PIB real y de la población (precios de 1975)

Período	PIB real	Población	PIB por habitante
1800-1900	1,8	1,6	0,2
1905-2000	4,6	2,3	2,3
1905-1924	5,4	2,0	3,4
1925-1950	4,4	2,2	2,2
1950-1975	4,9	2,9	2,1
1975-2000	3,5	2,2	1,3

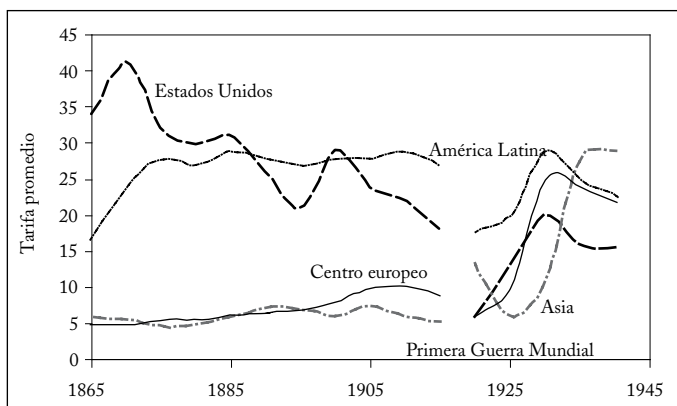
Fuente: 1800-1900: cálculos propios; Urrutía y Posada (2007).

Con todo, el crecimiento económico se resintió en el último cuarto de siglo por dos crisis financieras internacionales (1981 y 1999), agravadas por manejos macroeconómicos equivocados que las hicieron más profundas, sobre todo a la última.

## EL COMERCIO INTERNACIONAL DE COLOMBIA

Luis Bertola y Jeffrey Williamson cuestionan el mito de que la protección latinoamericana fue una respuesta a la Gran Depresión, antes de la cual supuestamente había plena libertad de importar. Destacan, por el contrario, que el arancel promedio era el más alto del mundo, aunque la región disfrutara un auge exportador inusitado. Después de la guerra civil, Estados Unidos comenzó a reducir su arancel, cuando el gobierno federal ganó poder e introdujo impuestos a la actividad interna para sostenerse; mientras que los gobiernos de América Latina no parecían gozar de suficiente confianza de sus ciudadanos o les faltó construir un Estado como tal, por lo cual el único impuesto que no encontró suficiente oposición fue el que recaía sobre el comercio exterior (gráfica 3). No se trataba entonces de proteger la industria nacional sino de resolver un problema fiscal. El arancel aumentó con la Gran Depresión, como sucedió en todas partes, para luego caer por debajo de los niveles de 1870-1914.

Gráfica 3  
Arancel promedio sin ponderar



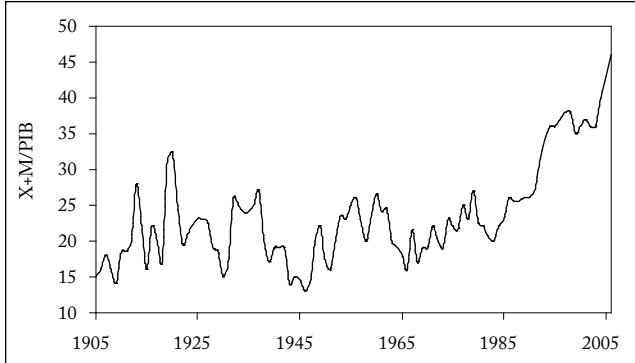
Fuente: Bertola y Williamson (2006).

Como veremos, la historia fue similar en Colombia. El arancel fue muy alto durante el auge cafetero pero se erosionó por la inflación y tuvo que reducirse con la llegada de capitales durante los años veinte. Si el primer impulso producido por la gran expansión cafetera amplió el desarrollo capitalista, en la fase de encerramiento, que se extendió de 1930 a 1950, hubo un leve descenso del crecimiento anual del PIB, al tiempo que se profundizaba la industrialización. El crecimiento se recuperó entre 1950 y 1975, cuando la política comercial propició la

diversificación de las exportaciones. Es así como comienza la apertura de la economía (gráfica 4).

Gráfica 4

Grado de apertura (%),  $(X + M)/\text{PIB}$

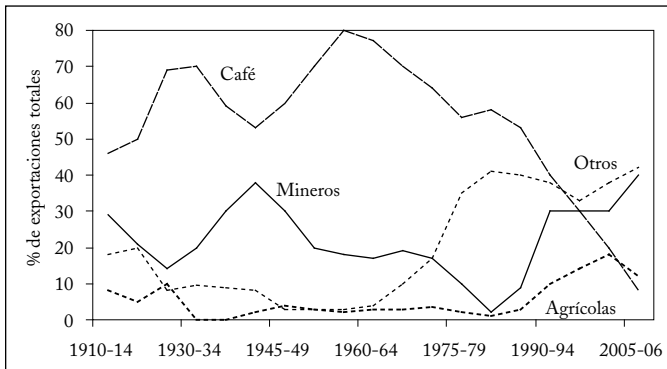


Fuente: Villar y Esguerra (2007).

Parte de la apertura comercial obedeció al desarrollo del sector minero, en particular después de 1980 con el petróleo y luego con el carbón, que alcanzaron el 35% de las exportaciones totales en 2004 (gráfica 5). El rubro otros, que llega al 40% en 2004, corresponde a manufacturas (textiles, marroquinería, confecciones, petroquímica y auto partes). La dependencia del café, que fue marcada hasta los años sesenta, disminuyó radicalmente a comienzos del siglo XXI, como reflejo del relativo éxito de las políticas que promovieron las exportaciones no tradicionales, y del desplazamiento de Colombia por países africanos y Vietnam del mercado mundial del café.

Gráfica 5

Exportaciones por categoría de productos



Fuente: Villar y Esguerra (2007).

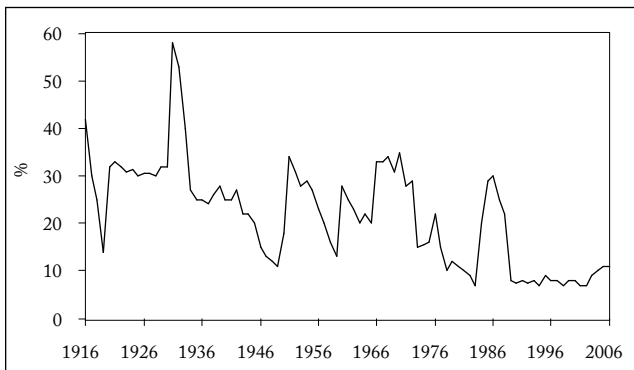
La política arancelaria produjo una protección muy elevada, especialmente para la agricultura, y una primera aceleración del crecimiento que se fue desgastando (Kalmanovitz y López, 2006). La segunda consecuencia de tales políticas fue que la tasa de cambio tendió a ser más alta (el peso se revaluó) al reprimir las importaciones, lo que incentivó las industrias y la agricultura protegidas, pero redujo las exportaciones. La tercera fue que los insumos de los procesos industriales y agrícolas se encarecieron, apretando a los exportadores locales frente al mercado externo, donde difícilmente podían competir. La cuarta, y quizás más importante, fue que el desarrollo del país dependía del mercado interno, los empresarios vivían ensimismados, y el motor de la economía local no se engranaba con las economías desarrolladas que generaban cambio técnico y crecimientos más dinámicos y estables, lo que redujo la tasa potencial de crecimiento de la economía. Debido a la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, el mercado interno dependía de la demanda de quienes recibían ganancias y rentas, que consumían bienes importados sin considerar el nivel del arancel y bienes no transables como vivienda de lujo, lo que volvía a someter el desarrollo de la economía a condiciones inadecuadas de demanda.

Hay que destacar que una mejor asignación de los recursos y una mayor dinámica exportadora ampliarían considerablemente la productividad total de los factores, por el empleo intensivo de los recursos, que explica la mayor parte del crecimiento económico moderno.

El promedio aritmético del arancel (gráfica 6), al que se ha incorporado el cambio en la importación de bienes de consumo (que tienen un arancel más alto pero cuya proporción cae dentro de las importaciones totales), muestra fuertes alzas durante la Gran Depresión, la posguerra y la crisis de la deuda de los ochenta. Cuando los gobiernos enfrentaban escasez de divisas las racionaban y así empeoraban la situación de largo plazo porque revaluaban la tasa de cambio y desincentivaban las exportaciones, que se requerían para equilibrar la balanza comercial. Lo cierto es que si se traslapan las fases de revaluación de la tasa de cambio real con las políticas arancelarias hay coincidencias entre ambos movimientos (Villar y Esguerra, 2007). La interrelación entre protección y tasa de cambio no es clara, ya que la tasa de cambio real está determinada por otras variables, como los movimientos de capital y los términos de intercambio. Por lo demás, la dependencia de la exportación de materias primas, en particular de recursos mineros, hace vulnerable la economía a la enfermedad holandesa o dificultad para exportar manufacturas cuando los precios

de las materias primas son muy altos, al tiempo que aumentan las importaciones en el mercado interno.

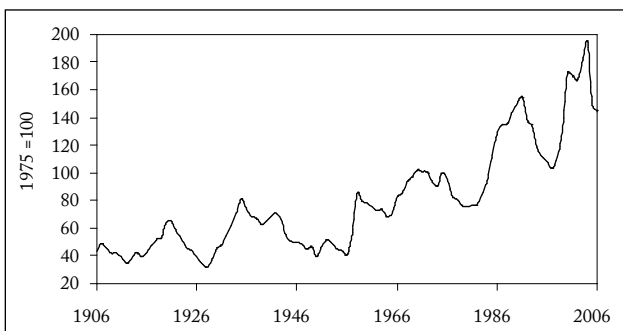
Gráfica 6  
Promedio aritmético del arancel



Fuente: Villar y Esguerra (2007).

Hubo fases de revaluación del peso entre 1922-1930, con la bonanza cafetera y la llegada de capitales externos por vez primera, una larga fase entre 1936 y 1960, monoexportadora por excelencia (gráfica 7), y otras más cortas, entre 1976 y 1982, donde se combinó una bonanza cafetera y un exceso de endeudamiento y de gasto público, para finalizar con una revaluación significativa en los años noventa como resultado de una bonanza petrolera y una afluencia de capital (endeudamiento privado y público más inversión extranjera directa). En el período 2006-2007 se volvió a revaluar el peso frente al financiamiento externo del déficit público, hubo gran afluencia de capital y términos de intercambio muy favorables.

Gráfica 7  
Índice de la tasa de cambio real con Estados Unidos

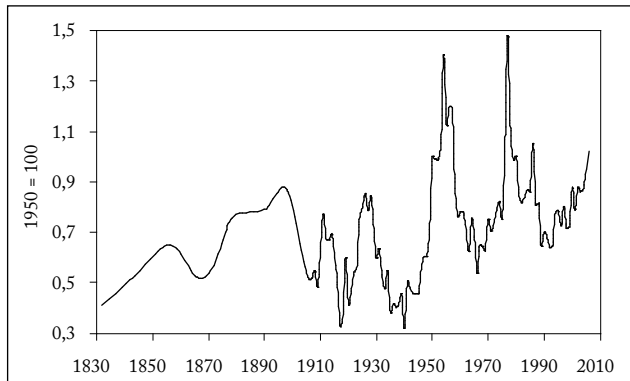


Fuente: Villar y Esguerra (2007).



Los términos de intercambio (gráfica 8) fueron muy favorables en la primera globalización, a la que Colombia entró tarde. El colapso de la globalización con la Primera Guerra Mundial y sobre todo con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial dio lugar a precios desfavorables para los bienes que exporta el país. Estos precios se recomponen con el auge que sigue a la posguerra y el relanzamiento de la globalización –pero en ciclos cortos seguidos por fuertes deterioros–, y fueron muy favorables durante las fases de expansión del capitalismo a nivel internacional, algo que se repite con intensidad en la fase actual con el desarrollo de las economías del Este Asiático, y en especial como resultado del crecimiento de China e India desde finales del siglo XX.

Gráfica 8  
Términos de intercambio



Fuente: Ocampo (1984), GRECO (2002) y cálculos propios.

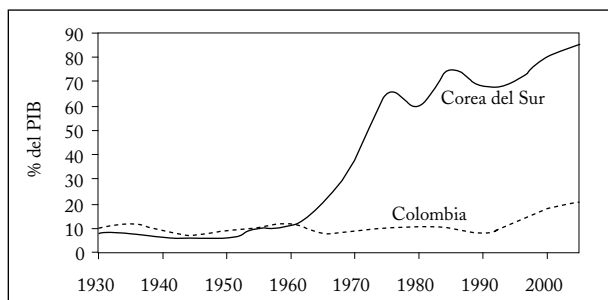
La tendencia a la devaluación del peso en el largo plazo puede ser en parte un resultado de esta relación de precios de intercambio. Y se puede concluir que las medidas de política comercial que aumentaron las barreras paraarancelarias o prohibieron y racionaron las importaciones contrarrestaron la tendencia a devaluar la divisa e impidieron obtener un nivel suficiente de comercio para atender las necesidades de la economía.

Terminamos esta sección comparando a Colombia con Corea del Sur (gráfica 9) y algunos países latinoamericanos. Escogimos a Corea del Sur porque en 1953 ambos países tenían un PIB por habitante similar, lo que permite ilustrar de manera contrafactual sus comportamientos divergentes. A finales del siglo XX, el crecimiento de Corea del Sur (6,5% anual entre 1950 y 2000) superaba al de

Colombia (4,2% anual). La razón de fondo se muestra en la gráfica: mientras que Colombia duplicó la participación de las exportaciones en el PIB a lo largo del siglo, para llegar al 20% al final, la de Corea del Sur pasó del 6% en 1950 al 80% en 2004.

### Gráfica 9

Relación exportaciones/PIB Colombia y Corea del Sur



Fuente: Villar y Esguerra (2007).

Ambos países tuvieron políticas intervencionistas con alta protección, empresas estatales y sistemas financieros que subsidiaban el crédito a sus principales industrias, quizás de manera más radical por el gobierno militar de Corea del Sur que enfrentaba un fuerte desafío de su contraparte comunista del norte, lo cual le exigía gran disciplina macroeconómica y un alto nivel de tributación. El legado institucional de Corea del Sur fue el corporativismo japonés, del que copió los *chaebols*, apalancados por bancos propios. La reforma agraria redistribuyó la tierra y contribuyó a abaratar los alimentos y las materias primas. Los altos impuestos permitieron financiar la universalización de la educación, sobre todo de la tecnológica. Lo notable es que los subsidios se condicionaban a un comportamiento exportador adecuado de los *chaebols*, lo que les imprimió un espíritu competitivo y ávido de cambio tecnológico (Amsden, 1992). El intenso desarrollo coreano condujo al pleno empleo y al alza de los salarios reales, lo que hizo posible que los trabajadores se apropiaran de sus aumentos de productividad.

En comparación con otros países de América Latina, cuyo potencial es más cercano al de un país con instituciones similares, Colombia tiene mayor grado de apertura<sup>2</sup> (43%) que Brasil (30%), aunque muy

<sup>2</sup> Medida por la suma de las exportaciones y las importaciones dividida por el PIB.

inferior a Chile, que transa tres cuartas partes de su producto, o a Costa Rica que transa más del 100%. Si bien no hay correlación entre apertura e ingreso por habitante, es claro que Chile y Costa Rica han ganado una apreciable ventaja gracias a sus políticas públicas y sus estrategias exportadoras, mientras que la industrialización exitosa de Brasil dejó atrás a Colombia, que se desindustrializó desde la década de 1980.

Cuadro 3

Grado de apertura de algunas economías de América Latina (%)

País	1995	2005	Ingreso*
Colombia	35,5	43,0	2.663
Chile	55,8	75,4	7.084
Brasil	17,2	29,2	4.250
Costa Rica	77,9	102,2	4.632

\* Dólares corrientes por habitante.

Fuente: CEPAL.

En Colombia, como en toda América Latina, el legado hispánico fue de laxitud del gobierno con los ricos, a quienes concedía prebendas sin contraprestación, lo que llevó a un desarrollo protegido sin incentivar la reducción de costos y el cambio técnico. Los alimentos se gravaron con aranceles excesivos entre 1949 y 1992, a veces con prohibición absoluta de importar, a costa de la nutrición de gran parte de la población (sin embargo, estábamos lejos de Corea del Norte que por su hirsuta autarquía permitió la hambruna de 2002-2004). Es obvio que hubo muy poca reforma agraria y con el tiempo se profundizó la desigualdad de los ingresos. El resultado fue el de un desarrollo económico a medias, insuficiente, interrumpido por desequilibrios macroeconómicos, frenado por inflaciones persistentes, con tasas de desempleo y subempleo que suman el 55% de la población en edad de trabajar y un sistema político clientelista que desperdicia preciosos recursos públicos. Sin embargo, como vimos, Colombia convergió hacia el nivel de Estados Unidos más que otros países de la región.

## LOS FLUJOS DE CAPITAL Y EL SISTEMA FINANCIERO

En América Latina, al igual que en el resto del mundo, la integración al mercado de capital global en el siglo XX se distingue por una forma de U: alta en las décadas de comienzo y final de siglo y baja en la mitad. Pero en el relanzamiento de los ochenta y noventa es más una característica de los países avanzados que de los menos desarrollados. Siguiendo muchos indicadores, América Latina está menos integrada a los mercados globales de capital hoy que hace 100 años, lo cual es re-

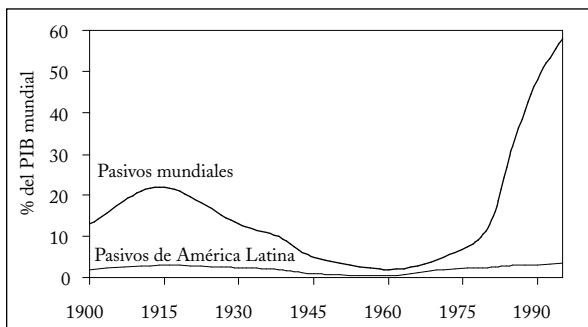
sultado del legado persistente de controles, intervenciones y distorsiones de la posguerra (Taylor, 2006).

Entrado el siglo XXI, en las economías avanzadas predomina la inversión bancaria y de portafolio debido a sus profundos mercados de capital, mientras que en los países en desarrollo es más importante la inversión directa, aunque han ganado terreno las colocaciones de bonos soberanos en los mercados internacionales de capital. En todo caso, como afirma Taylor, la inversión extranjera, en especial en el Cono Sur, ha languidecido desde la *bella época*, para convertirse en una fracción de lo que fue en el momento de máximo esplendor.

Taylor muestra la gran integración financiera del mundo a lo largo del siglo XX frente al aislamiento extremo de América Latina (gráfica 10). Establece dos medidas equivalentes de los activos y pasivos financieros como proporción del PIB mundial, y el resultado es decreciente para ambos durante los años de la desintegración internacional, 1914 a 1945; pero mientras que en el mundo hay un incremento notable en la segunda mitad del siglo XX, en América Latina sus pasivos mantienen una proporción del PIB mundial ínfima y relativamente constante, avanzando levemente durante la última década del siglo.

Gráfica 10

Pasivos mundiales y de América Latina



Fuente: Taylor (2006).

En Colombia, la recepción de flujos de capital tuvo las mismas fases que en el resto del continente, aunque el país entró tardíamente, en los años veinte, a ser sujeto de crédito de los bancos internacionales. Pese a que esta década se ha caracterizado como de “prosperidad al debe” o “danza de los millones”, para sugerir derroche y corrupción, que seguramente ocurrieron, estudios de costo-beneficio de las inversiones en obras públicas que se financiaron con ellos muestran una

reducción de los costos de transporte y, por tanto, un efecto positivo sobre el desarrollo económico del país (Ramírez y Pachón, 2006). Aunque en términos internacionales los recursos disponibles eran muy pequeños, para el escaso tamaño de la economía colombiana representaron el 40% del PIB en 1930, el año de apogeo.

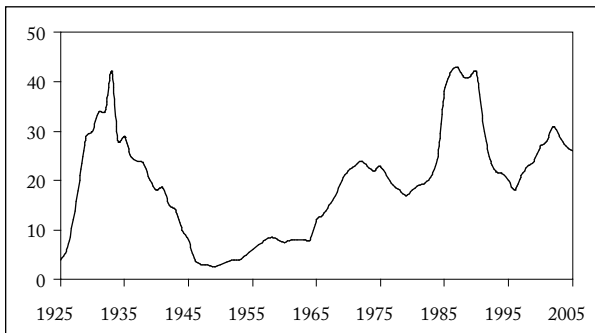
Gran parte de la deuda contraída durante esta fase apenas se pagó, porque el país, junto a muchos otros, declaró la moratoria en 1931 y hubo esporádicas negociaciones que culminaron con un pago parcial después de 1945. Las negociaciones se completaron en medio de la reestructuración del sistema financiero a que dio lugar el acuerdo de Bretton Woods en 1944. Colombia “renegoció la deuda externa sobre la cual había entrado en moratoria oficial en los treinta, se alistó como miembro de las nuevas instituciones financieras y adelantó reformas fiscales y financieras” para garantizar cierto equilibrio en las cuentas del gobierno (Avella, 2001). En 1948 vino al país una misión del Banco Mundial que analizó las necesidades de infraestructura de aguas, energía y vías, y que hizo sugerencias, como fijar un impuesto a la tierra en vista del absurdo uso de los fértiles valles interandinos en levante de ganado, mientras que los alimentos se cultivaban en minifundios colgados de las laderas, consejo que cayó en oídos sordos. La reapertura del crédito externo en los años cincuenta fue moderada, sin sobrepasar el 10% del PIB, alcanzado en 1958, después del derrocamiento de la dictadura militar de Rojas Pinilla.

En los años sesenta Colombia tuvo que recurrir al apoyo del Fondo Monetario Internacional, bajo cuya tutela ejecutó dos maxidevaluaciones, la primera fallida porque desató una inflación que la contrarrestó plenamente, y la segunda exitosa pues fue acompañada de un nuevo régimen cambiario de tasa deslizante y de un apretamiento de la política monetaria, en contra de las sugerencias de los funcionarios del FMI. Los recursos obtenidos ascendieron al 20% del PIB al final de la década, con una macroeconomía saneada que permitió elevar el endeudamiento al 25% del PIB hasta 1977.

El endeudamiento externo del gobierno prosiguió en la década siguiente pero, en medio de las generosas ofertas de petrodólares y de una bonanza cafetera en 1976 (gráfica 11), el gobierno decidió prepagarla en vez de contraer deuda adicional. Eso salvó al país de caer en la trampa de la deuda de los años ochenta cuando, después de una fase de embriaguez crediticia barata a base de petrodólares, la Reserva Federal de Estados Unidos ejecutó una draconiana política de ajuste monetario que elevó las tasas de interés al punto que dificultó servir las deudas de la mayor parte de los países latinoamericanos.

Aunque el PIB colombiano no cayó, su crecimiento sí se resintió y el país tuvo que hacer un fuerte ajuste fiscal, pero recurrió a la emisión primaria del banco central para financiar los faltantes en magnitudes considerables.

Gráfica 11  
Deuda externa de Colombia (% del PIB)



Fuente: Avella (2007).

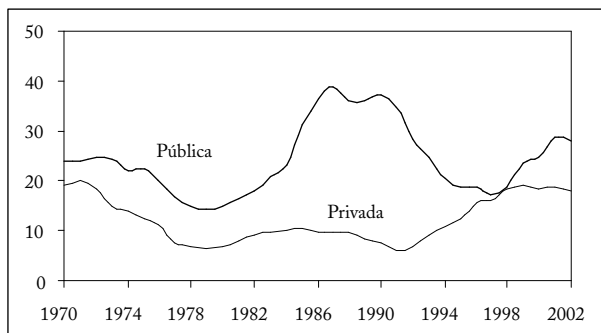
En los años noventa, de nuevo en medio de una explosión de crédito internacional, el gobierno y sobre todo el sector privado fueron menos cautos y se endeudaron excesivamente. La crisis asiática contagió a América Latina en 1998 y hubo una reversión de los flujos de capital que contrajo el producto del país en un 4,2% del PIB en 1999. En el momento de la crisis, el déficit en cuenta corriente ascendía al 8% del PIB y el déficit fiscal al 5%, mientras que la deuda externa de cada sector equivalía al 15% del PIB. Ello explica la intensidad de la contracción cuando no hubo forma de refinanciar las obligaciones. Un acuerdo con el FMI en 1999 otorgó un aval que reabrió las puertas al financiamiento externo y permitió que el país accediera a recursos frescos.

El gobierno, sin embargo, nunca hizo el ajuste requerido y siguió dependiendo de la ampliación de la deuda, ahora apalancada por el desarrollo de un mercado de capital doméstico que surgió gracias a la reducción de la inflación a niveles de un dígito. Hoy en día (gráfica 13), la deuda del gobierno equivale al 50% del PIB, la mitad con la emisión de bonos en dólares y la otra mitad en pesos, lo que significa una mayor vulnerabilidad a la reversión de los flujos de capital que la que se presentó en 1998. Aunque el financiamiento interno de la deuda ayuda a reducir la dependencia externa, los prestamistas locales siguen las pautas de los acreedores internacionales: cualquier reducción de la calificación regional o nacional por las firmas espe-

cializadas de Wall Street puede precipitar una liquidación masiva de los títulos en pesos.

Gráfica 12

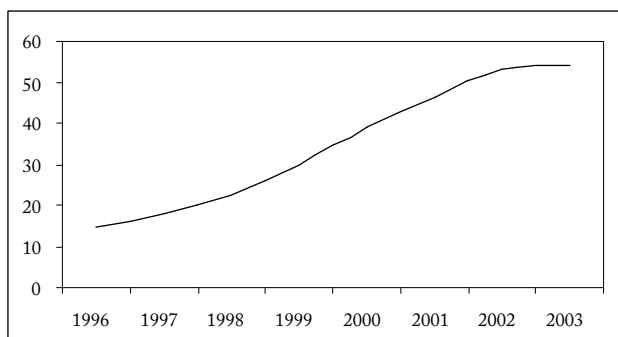
Deuda externa pública y privada (% del PIB)



Fuente: Banco de la República.

Gráfica 13

Deuda del gobierno nacional central (% del PIB)



Fuente: Banco de la República.

Por su parte, el ahorro pensional, en el seguro social del gobierno y en los fondos de pensiones privados, está concentrado en la adquisición de deuda pública, igual que buena parte de los recursos del sistema financiero, lo cual tiene dos graves implicaciones: el mercado de deuda del sector privado sigue siendo llano y, por tanto, no se logra financiar la mayor parte de la inversión privada; y, el riesgo del sistema financiero es también mayor, en tanto que una crisis fiscal puede arrastrar al sistema financiero y destruir el ahorro del público.

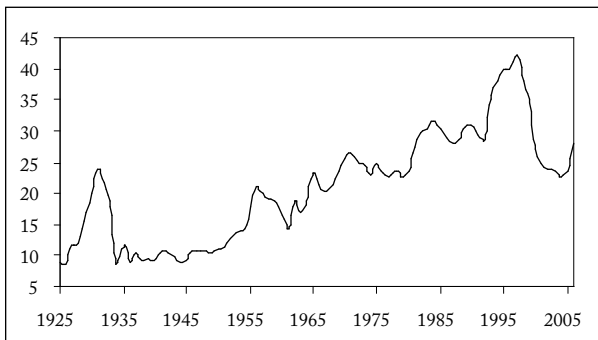
El endeudamiento externo de un país se debe contrastar con la profundidad de su sistema financiero, pues opera como complemento suyo. Un mercado nacional de capital profundo y una tasa elevada de ahorro pueden ser suficientes para financiar una inversión que jalone

el crecimiento de la economía, como demuestran los casos de Japón, los países del Este Asiático o China. Colombia y casi todos los países latinoamericanos tienen sistemas financieros reprimidos y muy llanos, por lo cual necesitan más el complemento de capital externo.

Los sistemas financieros latinoamericanos son reprimidos por los sesgos en favor de los grupos patrimoniales y corporativos que capturaron subsidios en las tasas de interés, otorgados por bancos centrales sin independencia que financiaban la cartera con emisión y no con captación del público; los bancos centrales de Argentina, Chile, Brasil y Perú generaron inflaciones que destruyeron el ahorro financiero cubriendo enormes déficit fiscales con emisión primaria. Incluso una inflación moderada pero persistente como la colombiana frenó el desarrollo de los mercados de crédito de largo y mediano plazo porque distorsionó el precio del dinero y dio lugar a amplios márgenes de intermediación para absorber el riesgo de inflación y de tasa de interés.

Gráfica 14

Cartera neta de los intermediarios (% del PIB)



Fuente: GRECO (2002) y cálculos propios.

En estas circunstancias de represión financiera, el endeudamiento externo, público y privado, supera las limitaciones de un mercado llano de capital, insuficiente para flotar bonos públicos, bonos del sector privado y colocar acciones, o de un sistema financiero incapaz de generar el volumen de crédito que demanda el sector privado. En términos generales, el ahorro externo no puede sustituir al ahorro interno y los países que más crecen son aquellos que, como China, financian holgadamente sus necesidades de inversión con los excedentes comerciales, o aquellos que combinan sistemas financieros profundos y altas tasas de ahorro pensional, como Chile, donde no



hay deuda pública, y el sector privado recurre a su mercado de capital y al endeudamiento externo.

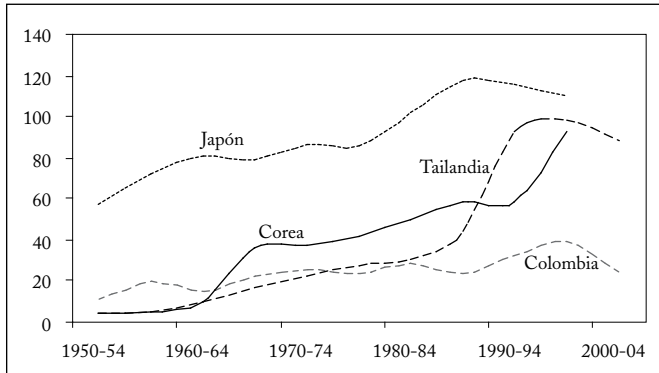
Aunque Colombia no sufrió las hiperinflaciones que destruyeron los sistemas financieros de Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú y Ecuador, sí tuvo un sistema financiero basado en subsidios hasta los años setenta, al igual que una inflación persistente del 22% anual en promedio durante 30 años (1971-1999) que obstaculizó la profundización del mercado de capital (Caballero y Urrutia, 2006). Así, el financiamiento externo del gobierno y del sector privado apoyó una inversión más alta que en ausencia de esos flujos crediticios. Pero los desequilibrios macroeconómicos y la reversión de los flujos internacionales de capital en varias ocasiones, como en 1982 y en 1999, llevaron a desaceleraciones del crecimiento o a colapsos de la actividad económica y a que se frenara el crecimiento económico durante varios años, lo que indica que la globalización financiera tiene riesgos para los países receptores y también para los acreedores, que ven diluir sin remedio las obligaciones soberanas.

Las inversiones extranjeras y el endeudamiento externo financian la ampliación de la capacidad productiva, reducen las tasas nacionales de interés, inducen un mayor endeudamiento de las empresas y los individuos, y se suman al ahorro nacional para financiar la inversión, con lo que contribuyen a acelerarla, lo cual aumenta la tasa potencial de crecimiento de la economía. Pero entrañan también el riesgo de generar burbujas especulativas en los mercados de acciones y de propiedad raíz, distorsiones que eventualmente habrá que corregir, abriendo la posibilidad de una crisis financiera. Gran parte del riesgo asociado al flujo de capital se puede reducir si el país es riguroso con sus equilibrios macroeconómicos, mantiene equilibrio o superávit fiscal cuando sea necesario, y el banco central adopta una política monetaria contracíclica, apoyado en un nivel suficiente de reservas internacionales que enfrente de manera adecuada la reversión de los flujos de capital.

La entrada de capital reduce la tasa de interés interna para las inversiones de todo tipo, lo que de por sí debe alimentar la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, algunos activos —acciones o finca raíz— que parecen rentables en su momento, son muy demandados y sus precios aumentan; si su valor se desinfla eventualmente acarrearán pérdidas a sus dueños. El monto de la deuda privada en dólares aumenta hasta que la situación cambia de signo, y cuando hay una salida súbita de capital, el país debe pagar un servicio encarecido por la devaluación. Por un lado, muchas inversiones simplemente am-

plían ramas de bienes y servicios no transables y crean sobrecapacidad productiva; y por el otro, la revaluación pasada ha desincentivado las exportaciones que aportan las divisas para servir la deuda.

Gráfica 15  
Cartera/PIB, comparación internacional



Fuente: Caballero y Urrutia (2006).

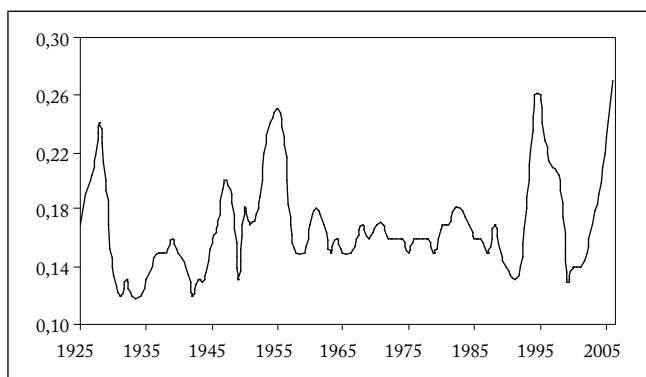
Pero el hecho de que en ciertas coyunturas el capital internacional pueda ser excesivo, con respecto al tamaño de la economía, no debe llevar a concluir que es mejor prohibirlo y contentarse con el ahorro interno, que puede ser muy bajo en los países latinoamericanos; ello equivaldría a limitar seriamente el crecimiento de largo plazo de la economía. Si hay entrada de capital con tasas de interés que reflejen la escasez de capital histórico y se asigna a la producción de bienes y servicios transables, es claro que contribuye a aumentar la tasa de crecimiento potencial de la economía.

La evolución de la inversión, medida por la formación bruta de capital (gráfica 16), en la segunda mitad del siglo XX revela el problema de fondo de la economía colombiana: el declive de las oportunidades de expansión económica proporcionadas por un mercado interno no complementado por una fuerte dinámica exportadora. La deficiente asignación de los recursos productivos a actividades sobreprotegidas, menos productivas que las sometidas a la competencia, ha contribuido al estancamiento relativo de la economía. Lo anterior incluye una mano de obra cuya capacitación ha aumentado, pero no hasta el punto de generar incrementos sostenidos de productividad. En estas circunstancias la inversión extranjera no ha sido suficiente —y quizá no lo pueda ser— para compensar el declive de largo plazo de la economía. La apertura de los años noventa provocó un aumento

sustancial de la inversión, que se derrumbó con la crisis de 1999, y en los últimos años la formación bruta de capital retorna a su máximo nivel histórico.

El país que pretenda aprovechar los flujos internacionales de capital debe ejercer una severa disciplina macroeconómica. Uno de los principios básicos que permitió resguardar a la economía asiática contra las crisis durante 30 años fue el de mantener superávit fiscales. Es lógico que si la economía funciona a todo vapor y el gobierno gasta en exceso sobre sus ingresos, o su gasto crece igual o más que la economía privada, se produce una gran brecha externa por la expansión del gasto (privado + público), se amplía el déficit en cuenta corriente y la inflación se mantiene en cotas relativamente altas. En cambio, la economía chilena ha mantenido una política de Estado desde la crisis de los años ochenta: el gobierno no se endeuda y, por el contrario, genera un superávit estructural que contribuye a financiar al sector privado. Ocampo pasa por alto esta condición, que no fue suficiente para contrarrestar la apertura de la cuenta de capital de los países asiáticos y de Chile, pero que permitió su rápida recuperación, una vez ajustado el gasto y el valor de los activos a las nuevas realidades. Tal situación está ausente en el resto de países latinoamericanos y en particular en Colombia.

Gráfica 16  
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)



Fuente: GRECO (2002) y [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co) (Cuentas Nacionales).

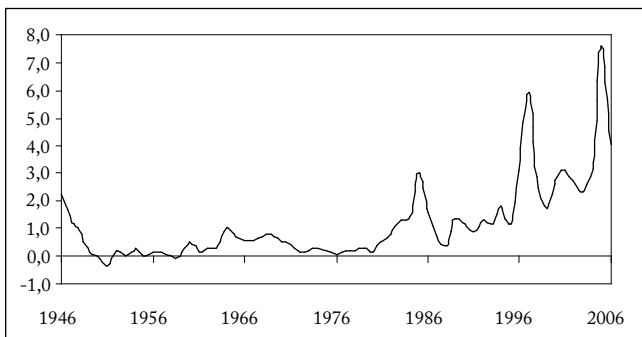
Entre los flujos de capital, el más estable es la inversión extranjera directa porque está representada en equipos y edificaciones que no se pueden retirar de pronto; al mismo tiempo, es el de mayor impacto sobre el crecimiento de la riqueza dentro del país, no importa que

la remisión de utilidades drene divisas en momentos en que puedan escasear. Una economía abierta tiende a contar con suficientes ingresos por exportaciones y con suficientes reservas internacionales para soportar un flujo negativo en la cuenta de capital. Las empresas colombianas se aventuran a invertir en los países vecinos y en Estados Unidos, y contribuirán a una cuenta positiva de capital si obtienen buenos resultados.

En el largo plazo, la inversión extranjera se concentró en banano y petróleo hasta la Gran Depresión, para desaparecer prácticamente de allí en adelante. Los activos de ciudadanos alemanes se nacionalizaron durante la Segunda Guerra Mundial, lo que favoreció a grupos empresariales nacionales que hicieron una especie de acumulación originaria gratuita. Las posiciones nacionalistas de los gobiernos conservadores de 1946 en adelante, incluido el gobierno militar de Rojas Pinilla, mantuvieron aislado al país, mientras que en los años setenta hubo un proceso de colombianización de la banca que terminó alejando todo tipo de inversiones (gráfica 17). Un régimen más favorable para la inversión en petróleo y recursos minerales, aprobado durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), la volvió atractiva para el capital externo, que fluyó hacia esos sectores y los desarrolló relativamente, en especial los de petróleo y carbón. En los años noventa ya hubo una franca apertura y se aprobó una legislación que garantizó los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros, tan sólo con otorgarles los mismos derechos que a los nacionales. Así, la inversión extranjera comenzó a aumentar como proporción del PIB y dentro de la inversión ejecutada en el país.

### Gráfica 17

#### Inversión extranjera directa (% del PIB)



Fuente: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) y cálculos propios.

Si se tiene en cuenta que la tasa de inversión de Colombia se redujo para llegar a un nivel inferior al 15% del PIB después de la recesión de 1999, la inversión extranjera fue el factor que la elevó a cerca del 27% del PIB en 2005 y 2006, pues ella sola alcanzó un nivel del 8% del PIB, acelerando el crecimiento del PIB al 6,8% en 2006. La mitad de la inversión extranjera de 2005, cerca de 5.000 millones de dólares, fue el resultado de la venta de la cervecera nacional, Bavaria, a un grupo de África del Sur; el grupo Santo Domingo no reinvertió los ingresos del negocio en el país, aunque los nuevos dueños vienen haciendo inversiones adicionales. En 2006 se manifestó una tendencia similar, con 6.000 millones de dólares de inversión extranjera para adquirir activos existentes. La diferencia puede estar en que los inversionistas extranjeros aumenten la rentabilidad de sus nuevos activos y con ella financien una ampliación mayor, lo que eleva el crecimiento potencial de la economía, pero ese efecto es menor del que resultaría con inversiones extranjeras que utilicen el país como plataforma exportadora o productiva.

## CONCLUSIONES

Esta larga pero rápida visión histórica de los flujos de comercio y de capital de Colombia en el marco latinoamericano nos hace pensar en la importancia de la matriz institucional heredada del pasado, no sólo en términos de las instituciones absolutistas que generaron profundas desigualdades en la propiedad de la tierra y en la distribución del ingreso, sino también de las dificultades que tuvo el liberalismo después de la Independencia para construir sólidas democracias parlamentarias. La debilidad del liberalismo permitió que los intereses corporativos y localistas erigieran fuertes barreras al comercio y a la integración al mercado global de capital durante la segunda mitad del siglo XX, a pesar del éxito económico que se logró durante la *bella época* de la primera globalización. También permitió que esos intereses se apropiaran de parte de los recursos crediticios, impidiendo la profundización de un mercado de capital propio.

El colapso de la globalización entre 1929 y 1945 llevó a que la mayor parte de las economías escogieran la autarquía como política económica fundamental. Sin embargo, el cambio de condiciones creado por el triunfo de la alianza contra el fascismo fue aprovechado rápidamente por los perdedores de la guerra y por los países del Este Asiático en los años sesenta para integrarse al comercio mundial y aprovechar las facilidades de un profundo mercado de capital. Las

grandes corporaciones de Estados Unidos, Europa y Japón estuvieron dispuestas a invertir en condiciones adecuadas de seguridad jurídica en los países desarrollados y en los países emergentes de Asia. Sus instituciones, la competencia con el bloque comunista y la apertura que propició Estados Unidos les permitieron aprovechar a fondo las nuevas oportunidades. China y Vietnam fueron convencidas por sus vecinos capitalistas exitosos de seguir un rumbo similar que, unido a sus atributos socialistas, les ha permitido obtener altas tasas de crecimiento económico, incluso mayores que las de los pioneros.

No sucedió así en América Latina que acentuó sus prevenciones y encontró justificaciones ideológicas para intentar vanamente industrializarse a espaldas del resto del mundo. Argentina, Uruguay y Chile, los que más crecieron durante la primera globalización, retrocedieron relativamente frente a los países del centro desarrollado, aunque Chile reaccionó en las dos últimas décadas del siglo para revertir esa situación. Los regímenes populistas y clientelistas, el nacionalismo extremo y las dictaduras militares que abusaron de la emisión monetaria y dislocaron los equilibrios macroeconómicos causaron también severas contracciones de la actividad económica hasta los años ochenta y de nuevo a principios del tercer milenio.

Colombia siguió un rumbo intermedio que hizo posibles tasas de crecimiento más altas y estables que las del resto del continente, ajustando sus instrumentos macroeconómicos y propiciando las exportaciones, y con ello fue reduciendo su protección, lo que ha acelerado el comercio exterior en el siglo XXI. Se abusó del endeudamiento, sobre todo por parte del sector privado en los años noventa, pero también del sector público que actuó de manera procíclica, algo que continúa en la administración Uribe.

La inversión extranjera fue crecientemente acogida en la explotación de recursos naturales, provocando algunos episodios de enfermedad holandesa. Las inversiones extranjeras en la manufactura se han sumado a la inversión doméstica en una magnitud considerable y han elevado la tasa de crecimiento de la economía. Pero buena parte de las inversiones extranjeras recientes se han destinado a comprar la propiedad de activos productivos o financieros existentes y de las empresas públicas que se han privatizado, lo que reduce el impulso que podrían tener si expandieran la capacidad productiva, con el agravante de que han contribuido a revaluar el peso, lo cual puede frenar el comercio de exportación y debilitar a la industria que compite con las importaciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Amsden, A. *Corea: un proceso exitoso de industrialización tardía*, Cali, Editorial Norma, 1992.
2. Ashworth, W. *A Short History of the International Economy since 1850*, London, Longman, 1987.
3. Avella, M. "Historia de la deuda externa de Colombia en el siglo XX", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.
4. Avella, M. *Enseñanzas de las reformas de 1903 y 1923*, Bogotá, Banco de la República, 2001.
5. Baumol, W. "Productivity Growth, Convergence, and Welfare", *American Economic Review* 76, 5, 1986, pp. 1072-1085.
6. Bertola, L. y J. G. Williamson. "Globalization and Inequality", V. Bulmer-Thomas; J. H. Coatsworth y R. Cortés Conde, eds., *Cambridge Economic History of Latin America*, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 2006.
7. Caballero, C. y M. Urrutia. *Desarrollo financiero y desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, Uniandes, 2006.
8. Calvo, H. y A. Meisel, eds. *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Bogotá, Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1999.
9. Coatsworth, J. H. y J. G. Williamson. "The Roots of Latin American Protectionism: Looking Before the Great Depression", A. Estevadeordal et al., eds., *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.
10. Della Paolera, G. y A. M. Taylor. *A New Economic History of Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
11. De Long, J. B. "Have Productivity Levels Converged?: Productivity Growth, Convergence, and Welfare in the Very Long Run", *NBER Working Paper* 2419, 1987.
12. Engerman, S. y K. Sokoloff. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", *NBER Working Paper* 9259, 2002.
13. GRECO (Grupo de Estudios del Crecimiento Colombiano). *El crecimiento económico de Colombia durante el siglo XX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2002.
14. Kalmanovitz, S. y E. López. *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2006.
15. Kalmanovitz, S. "El PIB de la Nueva Granada en 1800", *Revista de Economía Institucional* 15, 2006, pp. 161-183.
16. Lenin, V. *El desarrollo del capitalismo en Rusia*, Medellín, La Oveja Negra, 1974.
17. North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
18. Ocampo, J. A. *Una apuesta al futuro económico de Colombia*, Bogotá, Libros de Cambio, 2001.

19. Ocampo, J. A. *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, Tercer Mundo, 1984.
20. O'Rourke, K, y J. Williamson. *Globalization and History: the Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, MIT Press, 2000.
21. Ramírez, M. T. y Á. Pachón. *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XIX*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2006.
22. Ramírez, M. T. y J. Téllez. "La educación en Colombia durante el siglo XX", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.
23. Robinson, J. y M. Urrutia, eds. *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.
24. Robinson, J. "¿Un país atípico? Una perspectiva sobre el desarrollo", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.
25. Rocha, R. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y UNDCP, 2000.
26. Taylor, A. M. "Foreign Capital Flows", V. Bulmer-Thomas; J. H. Coatsworth y R. Cortés Conde, eds., *Cambridge Economic History of Latin America*, vol. II, Cambridge y New York, Cambridge University Press, 2006.
27. Urrutia, M. y C. E. Posada. "Un siglo de crecimiento económico", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.
28. Villar, L. y P. Esguerra. "El comercio internacional de Colombia en el siglo XX", J. Robinson y M. Urrutia, eds., *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.