

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS ESCENARIOS DE DESTINO COLOMBIA

FEDESARROLLO

Santafé de Bogotá, Octubre de 1998

**EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS ESCENARIOS
DE DESTINO COLOMBIA**

FEDESARROLLO

RESUMEN EJECUTIVO

Santafé de Bogotá, Octubre de 1998

Por iniciativa de la Federación Nacional de Cafeteros, Fedesarrollo ha intentado dilucidar las implicaciones económicas de los distintos escenarios planteados en el ejercicio denominado Destino Colombia. El ejercicio constó de varias etapas. En primer lugar, se extractaron los principales aspectos económicos reseñados en cada uno de los escenarios, con el fin de convertirlos en insumos para el análisis. En segundo término, se hicieron algunos supuestos en los casos en los que el documento de Destino Colombia no aborda explícitamente algunos aspectos económicos fundamentales de dichos escenarios. En tercer lugar, se alimentó el modelo de equilibrio general de Fedesarrollo con esos insumos y supuestos, y se obtuvieron los resultados relevantes para cada uno de los escenarios.

Este resumen ejecutivo presenta los aspectos más importantes de ese análisis, así como las conclusiones principales que de él se derivan. A continuación se presenta el análisis económico de los cuatro escenarios de Destino Colombia. Para cada uno de los escenarios se hace, en primer término, un breve recuento de los principales aspectos económicos enunciados en el documento de Destino Colombia, bajo el subtítulo de *Contexto General*. Posteriormente, se presentan los resultados más importantes que arroja el ejercicio, tanto económicos como sociales. Finalmente se ofrecen las principales conclusiones del trabajo.

1. AMANECERÁ Y VEREMOS

A. *Contexto General*

En este escenario se mantienen las grandes tendencias políticas y de orden público que se han registrado en el país en el pasado reciente. Los gobiernos se limitan a resolver el

problema de cada día y las soluciones de fondo brillan por su ausencia. La ley del más fuerte hace que se den transacciones acomodaticias frente a los grupos de presión, lo que se traduce en una pérdida de autoridad y una multiplicación de las demandas y los conflictos. Estas transacciones se traducen en un uso ineficiente de los recursos públicos, así como en un deterioro de la democracia y la equidad.

La compra de apoyo político por parte de los gobiernos de turno contribuye a un sensible deterioro de las finanzas públicas. Ante la inoperancia del gobierno central, las regiones y los municipios exigen mayores transferencias y desarrollan sistemas locales de salud, educación, seguridad y justicia. La influencia de los grupos armados lleva a que en extensas y ricas zonas del país se reduzca la inversión y se incremente el desempleo, con el consecuente efecto negativo sobre el bienestar de la población. Así mismo, la inversión petrolera se reduce significativamente y el país vuelve a ser un importador de crudo. A pesar de las políticas populistas del gobierno, los índices de pobreza se elevan hasta 60%. El desorden interno lleva al país a incumplir acuerdos comerciales y otros compromisos internacionales.

B. Balance del escenario

Muchos colombianos piensan que como vamos, vamos mal. Esta intuición parece quedar confirmada con los resultados del ejercicio. El escenario Amanecerá y Veremos, caracterizado por la continuidad de las tendencias que registra actualmente el país, es el que peores resultados económicos ofrece a mediano plazo entre los cuatro analizados. El desempeño es malo no sólo en cuanto a los supuestos implícitos en la narrativa de Destino Colombia, sino también en los resultados arrojados por el modelo.

Amanecerá y veremos presenta el peor desempeño entre los cuatro escenarios analizados en los resultados relacionados con actividad económica, empleo y situación

social. Igual cosa sucede con aspectos tales como el balance fiscal, la producción petrolera, y las productividades laboral y del capital. De otro lado, este escenario registra el segundo peor desempeño en lo referente a la evolución de los flujos externos de capital.

Los precarios resultados económicos del escenario Amanecerá y Veremos son consecuencia de tres elementos fundamentales: (i) la ineficiencia en el uso de los recursos públicos derivada del clientelismo y la corrupción, (ii) los altos costos económicos y sociales de la violencia, y (iii) la baja productividad del trabajo y el capital, generada por la asignación ineficiente de los recursos productivos. Este ejercicio demuestra que un país en guerra no puede tener buenos resultados económicos y sociales en el mediano y largo plazo.

2. MÁS VALE PÁJARO EN MANO QUE CIENTO VOLANDO

A. *Contexto General*

Ante la posibilidad de perderlo todo, las partes en conflicto resuelven ir a la mesa de negociación. Después de cinco años, finalmente se hacen posibles los acuerdos que dan lugar a una tregua. Así se abre paso la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente y el establecimiento de un gobierno de coalición nacional. Durante este lapso los indicadores económicos muestran un deterioro sostenido. Una vez culminada la negociación, la economía empieza a mostrar síntomas leves de recuperación y la atención del Estado se orienta hacia la provisión de servicios de salud y educación a los sectores más pobres de la población. Así mismo, las autoridades adelantan una política de redistribución de la riqueza que implica reformas en el campo, la ciudad y los regímenes tributarios, así como una mayor presencia del Estado en la conducción de la economía. Estos costos se ven incrementados por el proceso de reinserción de un millón de desplazados.

B. Balance del escenario

Más Vale Pájaro en Mano se ubica como el segundo peor escenario en el campo económico entre los cuatro evaluados, según los resultados del análisis. Si bien son evidentes los beneficios de una negociación de paz respecto a la guerra interna, está claro que esta alternativa no parece ser una panacea total desde el punto de vista económico. Más Vale Pájaro en Mano ofrece los segundos peores resultados en cuanto a crecimiento económico y empleo. Igual cosa sucede con variables como la producción petrolera y la productividad del trabajo y el capital. Sin embargo, en lo referente a situación social, este escenario se ubica como el segundo mejor, después de La Unión Hace la Fuerza.

Los beneficios económicos de una negociación entre el gobierno y los grupos insurgentes tardan muchos años en hacerse efectivos. De igual manera, es claro que la zozobra inherente a las negociaciones genera un entorno económico incierto, que se traduce en una baja productividad de los factores. Así mismo, incluso si los diálogos concluyen satisfactoriamente, el país se vería abocado a una etapa de ajuste en la que algunos de los excombatientes alimentarían la delincuencia común, como ha sucedido en El Salvador o Guatemala.

De otro lado, es de esperar que una negociación de paz exitosa llevara implícitos compromisos serios de incremento de gasto social, lo que sin duda redundaría en mejores indicadores de salud, educación y vivienda. Esto explica que este escenario se ubique como el de segundo mejor desempeño en el campo social entre los cuatro analizados.

3. TODOS A MARCHAR

A. Contexto General

El fracaso de los diálogos de paz lleva al país a optar por la alternativa de un gobierno de mano dura que limita los derechos fundamentales, expande las fuerzas armadas y fortalece la economía. La prioridad dada al gasto militar se traduce en un deterioro de los servicios de educación y salud para la población más pobre. El capital es favorecido con menores impuestos, privatizaciones y políticas orientadas a liberalizar los mercados.

El mejor panorama económico y los triunfos militares le representan al régimen autoritario un segundo período, en el que se intensifica la reactivación económica, pero en el cual se deteriora aún más la distribución de la riqueza y se incrementa la tensión social. Al mismo tiempo, los excesos de las autoridades contra los derechos humanos llevan al país a una situación de aislamiento internacional. La confluencia de un panorama externo negativo con un deterioro del orden público doméstico hacen que el gobierno de mano dura sea desplazado al final de su segundo período. Los gobiernos que lo suceden dedican sus esfuerzos a trabajar por un equilibrio social y a revitalizar las relaciones internacionales.

B. Balance del escenario

El análisis del escenario Todos a Marchar muestra que el orden que se deriva de un régimen de mano dura puede traer beneficios económicos muy importantes en el corto y mediano plazo, pero a costa de un grave deterioro de los indicadores sociales y de derechos humanos.

Este escenario registra durante los primeros años del período analizado el mejor desempeño en cuanto a actividad económica, producción de petróleo y flujos externos de capital. Las dificultades internas y externas que enfrenta con el tiempo el régimen de mano dura terminan revirtiendo estos resultados sobresalientes. A pesar de las crecientes

dificultades, Todos a Marchar termina ubicándose como el escenario de segundo mejor desempeño económico entre los cuatro analizados. La reducción de la violencia y la inseguridad, así como la profundización de las reformas económicas, conforman un entorno propicio para una asignación eficiente de los recursos que se traduce en una mayor productividad del trabajo y el capital.

El costo de esta estrategia es insoslayable. La reasignación del presupuesto nacional hacia el gasto militar, en detrimento del gasto social, así como las violaciones de los derechos humanos, hacen que este escenario tenga el segundo peor desempeño en el campo social, después de Amanecerá y Veremos.

4. LA UNIÓN HACE LA FUERZA

A. Contexto General

Acorralada por la violencia y la zozobra, la ciudadanía se organiza para defender su derecho a la paz, conformando grupos de presión contra la violencia y a favor del control de la gestión pública. La mayor participación ciudadana reduce las tensiones en las conversaciones del gobierno con los alzados en armas y contribuye al logro de acuerdos de paz efectivos que permiten asumir el reto de la reconstrucción nacional.

La participación ciudadana da lugar a un esquema económico mixto con peso dominante de la empresa privada y solidaria, en el que el Estado juega un papel fundamental para garantizar la mayor competencia, la competitividad, la redistribución y la equidad, con especial énfasis en políticas educativas. El restablecimiento de la confianza, fruto de los acuerdos de paz, permite una recuperación de los indicadores económicos, un ajuste fiscal y un regreso masivo de los capitales que en el pasado habían abandonado el

país. De esta manera, la nación se encamina hacia una democracia sólida y hacia la reinserción en la comunidad mundial.

B. Balance del escenario

La Unión Hace la Fuerza es el escenario que ofrece los mejores resultados económicos entre los cuatro analizados. La disposición de los distintos actores para ceder un poco en pro del bienestar colectivo, así como el logro de la paz con la participación decidida de la sociedad civil, conforman un entorno en el que se consiguen a la vez grandes logros económicos y sociales, sostenibles en el largo plazo.

En La Unión hace la Fuerza la actividad productiva y el empleo registran su mejor desempeño, como resultado del buen comportamiento de los indicadores fiscales, los flujos de capital externo, y la productividad del trabajo y el capital. De igual manera, en este escenario se registran los mayores niveles de inversión en capital, lo que constituye garantía para mayores tasas de crecimiento económico en el largo plazo.

Estos resultados, sumados al entorno positivo en el que se desarrolla el proceso de paz en este escenario, permiten que La Unión Hace la Fuerza registre también el mejor desempeño en el campo social. Los resultados de las negociaciones de paz garantizan un creciente gasto público orientado hacia la educación, la salud y los servicios básicos, lo que, sumado a la reducción de los índices de violencia, conforma el mejor desempeño social entre los cuatro escenarios analizados.

CONCLUSIONES

El ejercicio de intentar establecer las implicaciones económicas de los escenarios propuestos por Destino Colombia arroja conclusiones interesantes. Por un lado, parece haber cierta claridad acerca de cuál es el escenario que ofrece mejores resultados

económicos y sociales, a la vez que también es identificable aquél que presenta un peor desempeño en esos campos. De otra parte, los dos escenarios intermedios que permiten ejemplificar las disyuntivas que enfrentan las autoridades en el momento de tomar decisiones hacia el futuro.

En efecto, entre los cuatro escenarios sobresale Amanecerá y Veremos como aquél que registra el peor desempeño económico y social. Este comportamiento es el resultado de la ineficiencia en el uso de los recursos públicos derivada del clientelismo y la corrupción, los altos costos económicos y sociales de la violencia, y la baja productividad del trabajo y el capital, generada por la asignación ineficiente de los recursos productivos. De esta manera, es claro que el equilibrio inestable que ha mantenido el país en las últimas décadas, en medio de las escaramuzas de los actores armados, tan sólo beneficia a unos pocos y es el peor negocio para la sociedad.

En los otros tres escenarios se logra conjurar la guerra interna, pero en cada uno de ellos de una manera distinta. Ese uso de mecanismos diversos para lograr la paz determina diferentes resultados socioeconómicos. Así, el escenario La Unión hace la Fuerza registra el mejor desempeño en los campos económico y social. El clima de concordia y confianza que se desprende de la conciliación alcanzada en este escenario garantiza un entorno económico propicio para la inversión, el crecimiento, el empleo y la productividad de los factores. De otra parte, los compromisos alcanzados en las negociaciones de paz permiten incrementar de manera significativa el gasto social, lo cual, junto con la reducción de los índices de violencia, se traduce en los mayores niveles de bienestar de la población entre los cuatro escenarios analizados.

Los escenarios restantes ofrecen una combinación interesante de resultados en lo económico y lo social. Mientras Más Vale Pájaro en Mano registra el segundo mejor

comportamiento en el campo social –fruto de los compromisos adquiridos en las negociaciones de paz- sus beneficios económicos no se alcanzan a evidenciar en los 16 años analizados. De otro lado, en tanto Todos a Marchar revela el segundo mejor comportamiento económico entre los cuatro escenarios, sus costos sociales y de derechos humanos son evidentes.

Esta comparación pone de presente el dilema que enfrenta un gobierno acerca de qué camino tomar para lograr la paz. Por una parte, el de la mano dura ofrece resultados contundentes en el corto plazo, reduciendo los índices de violencia y generando un entorno atractivo para la inversión privada y la actividad económica. Sin embargo, los altos costos sociales y de derechos humanos ponen en tela de juicio la sostenibilidad misma de la estrategia. De otro lado, la opción de la negociación del gobierno con los agentes alzados en armas genera en el corto plazo zozobra e incertidumbre para la inversión y los agentes productivos, lo cual implica que los beneficios económicos de la paz sólo se cosechan en el largo plazo. Al mismo tiempo, la opción del diálogo y la conclusión de las negociaciones garantizan buenos resultados en el campo social, aunque no tan satisfactorios como los registrados en La Unión hace la Fuerza.

Del análisis de los escenarios de Destino Colombia queda claro que lo peor que podemos hacer los colombianos es dejar que la vida nacional siga por el camino que ha transitado en los últimos años (Amanecerá y Veremos). También queda claro que la mejor opción para el país desde la perspectiva económica y social es la que corresponde a la descripción de La Unión hace la Fuerza. ¿Está preparada la sociedad colombiana para generar las condiciones inherentes a ese escenario de concordia? Si bien la respuesta a ese interrogante escapa por completo al propósito de este trabajo, visualizar ese escenario es una buena manera de empezar a evitar que la inercia aplaste al país.

EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS ESCENARIOS DE DESTINO COLOMBIA

FEDESARROLLO

Santafé de Bogotá, Octubre de 1998

I. INTRODUCCIÓN

El documento que recoge los resultados del ejercicio denominado Destino Colombia constituye una fuente de innumerables reflexiones sobre el futuro del país. El hecho de pensar sobre los distintos caminos que puede seguir Colombia en los próximos 16 años, sin emitir juicios de valor sobre ellos ni pretender establecer cuál tiene mayor probabilidad de ocurrencia, constituye sin duda un sugestivo ejercicio para que los colombianos nos detengamos a pensar qué clase de país del mañana estamos construyendo hoy.

La Federación Nacional de Cafeteros propuso a Fedesarrollo intentar dilucidar las implicaciones económicas de los distintos escenarios planteados en el documento de Destino Colombia. Se trataba de una propuesta tan atractiva como compleja. Atractiva, porque resultaba de sumo interés tratar de poner en orden el cúmulo de reflexiones que desde la perspectiva económica suscitaba la lectura del documento. Pero también compleja, porque la naturaleza misma del ejercicio de Destino Colombia resultaba ajena a primera vista al quehacer de los economistas.

En efecto, el hecho de pensar sobre posibles escenarios futuros del país, sin el ánimo de acertar cuál es el de más probable ocurrencia, resultaba difícil de asimilar en el marco de una disciplina que ha hecho de la prospectiva una de sus ramas más dinámicas en los tiempos recientes. Por eso los investigadores de Fedesarrollo que participaron en este ejercicio, lo hicieron despojándose de la idea de hacer prospectiva e involucrándose en el espíritu de Destino Colombia: pensar sobre distintos futuros *posibles* del país.

El análisis de escenarios *posibles* de mediano plazo en el campo económico tiene varias virtudes. En primer término, el ejercicio permite reflexionar sobre las implicaciones futuras de las decisiones presentes. Para nadie es un secreto que muchas veces las decisiones en el campo económico se toman como resultado de presiones inmediatas, sin medir sus verdaderos efectos para el futuro. Esta tendencia se puede moderar mediante reflexiones del estilo de las que plantea el presente documento. En segundo lugar, un ejercicio como este nos permite pensar en el país que queremos a futuro y, lo que es más importante, nos obliga a determinar cuál es el camino –en términos de decisiones y de políticas- para llegar allá. En ese sentido, el análisis propuesto se convierte en un instrumento esencial para determinar las decisiones cruciales que se han de adoptar en los próximos años, si se quiere orientar al país en uno u otro sentido. Así, el ejercicio se convierte en un insumo de utilidad para la planeación económica del país. Finalmente, el ejercicio permite identificar las principales disyuntivas que enfrentan las autoridades en el proceso de conducción del país hacia el mediano plazo.

Para hacer el análisis se extractaron, en primer lugar, los principales aspectos económicos reseñados en cada uno de los escenarios, con el fin de convertirlos en insumos para el análisis. En segundo término, se hicieron algunos supuestos en los casos en los que el documento de Destino Colombia no aborda explícitamente algunos aspectos económicos fundamentales de dichos escenarios. En tercer lugar, se alimentó el modelo de equilibrio general de Fedesarrollo con esos insumos y supuestos, y se obtuvieron los resultados relevantes para cada uno de los escenarios.¹

¹ Los detalles técnicos del uso del modelo de equilibrio general de Fedesarrollo para este ejercicio se presentan en el Anexo 1 del trabajo.

En ese sentido, conviene hacer explícitas varias advertencias al lector sobre el potencial de este documento. En primer término, las cifras que se presentan en el análisis sobre la evolución de diversas variables económicas en los próximos 16 años *no pretenden ser proyecciones de las mismas*. El trabajo que presenta Fedesarrollo a continuación *no es un ejercicio prospectivo*. Se trata más bien de hacer un ejercicio de consistencia de los hechos relatados en los distintos escenarios de Destino Colombia, con el fin de observar qué tendencias registran las principales variables económicas al interior de esos escenarios.

En segundo lugar, es importante resaltar que, mientras algunos escenarios muestran resultados muy positivos en lo que hace a ciertas variables, en lo referente a otras el desempeño es negativo. Incluso en algunos casos el desempeño económico puede ser bueno, pero a costa de un deterioro de la situación social. Es labor de cada lector el ponderar los distintos resultados y sacar sus propias conclusiones sobre la conveniencia relativa de cada uno de los escenarios analizados.

En tercer término, y como ya se señaló, en muchos casos la información presentada en el documento de Destino Colombia resulta insuficiente para dilucidar las circunstancias económicas que rodean cada uno de los escenarios durante los 16 años analizados. En esos casos, los investigadores de Fedesarrollo involucrados en el trabajo optaron por hacer supuestos razonables que permitieran completar las variables requeridas para el análisis. Estos supuestos se han hecho tratando de mantener el espíritu de lo planteado en el escenario respectivo, e intentando conservar cierta consistencia con lo observado en el caso de países similares a Colombia que han vivido circunstancias parecidas a las planteadas en cada caso. No sobra señalar que esos supuestos no son la única opción válida para llenar los vacíos narrativos encontrados en el documento y que, por tanto, podrían ser objetados y reemplazados por otros igualmente plausibles.

Este trabajo consta de tres secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda sección constituye el eje del trabajo y en ella se presenta el análisis económico de los cuatro escenarios de Destino Colombia. En la tercera y última sección se hace un breve resumen de los resultados más importantes del análisis.

II. ANALISIS DE LOS ESCENARIOS DE DESTINO COLOMBIA

En esta sección se presenta el análisis económico de los cuatro escenarios de Destino Colombia. Para cada uno de los escenarios se hace, en primer término, un breve recuento de los principales aspectos económicos enunciados en el documento de Destino Colombia, bajo el subtítulo de *Contexto General*. En segundo término, se ofrece de manera anticipada una síntesis de los resultados del ejercicio para cada escenario en los campos económico y social. Posteriormente se presenta en detalle el análisis propiamente dicho. Para ello se traducen los enunciados generales de cada escenario en los supuestos concretos con los que se alimenta el modelo de Fedesarrollo para hacer el análisis. En particular, se trata de determinar el desempeño que en cada escenario tienen las variables que alimentan el modelo usado para el análisis: finanzas públicas, flujos externos de capitales, productividad del trabajo y el capital, y producción petrolera. Igualmente, se postulan los supuestos adicionales que son necesarios para llenar los vacíos factuales que se encontraron en el documento. Finalmente, se presentan los principales resultados que arroja el modelo, tanto económicos como sociales.

1. AMANECERÁ Y VEREMOS

A. Contexto General

En este escenario se mantienen las grandes tendencias políticas y de orden público que se han registrado en el país en el pasado reciente. Los gobiernos se limitan a resolver el problema de cada día y las soluciones de fondo brillan por su ausencia. La ley del más fuerte hace que se den transacciones acomodaticias frente a los grupos de presión, lo que se traduce en una pérdida de autoridad y una multiplicación de las demandas y los conflictos. Estas transacciones se traducen en un uso ineficiente de los recursos públicos, así como en un deterioro de la democracia y la equidad.

La compra de apoyo político por parte de los gobiernos de turno contribuye a un sensible deterioro de las finanzas públicas. Ante la inoperancia del gobierno central, las regiones y los municipios exigen mayores transferencias y desarrollan sistemas locales de salud, educación, seguridad y justicia. La influencia de los grupos armados lleva a que en extensas y ricas zonas del país se reduzca la inversión y se incremente el desempleo, con el consecuente efecto negativo sobre el bienestar de la población. Así mismo, la inversión petrolera se reduce significativamente y el país vuelve a ser un importador de crudo. A pesar de las políticas populistas del gobierno, los índices de pobreza se elevan hasta 60%. El desorden interno lleva al país a incumplir acuerdos comerciales y otros compromisos internacionales.

B. Balance del escenario

Muchos colombianos piensan que como vamos, vamos mal. Esta intuición parece quedar confirmada con los resultados del ejercicio. El escenario Amanecerá y Veremos,

caracterizado por la continuidad de las tendencias que registra actualmente el país, es el que peores resultados económicos ofrece a mediano plazo entre los cuatro analizados. El desempeño es malo no sólo en cuanto a los supuestos implícitos en la narrativa de Destino Colombia, sino también en los resultados arrojados por el modelo.

Amanecerá y veremos presenta el peor desempeño entre los cuatro escenarios analizados en los resultados relacionados con actividad económica, empleo y situación social. Igual cosa sucede con aspectos tales como el balance fiscal, la producción petrolera, y las productividades laboral y del capital. De otro lado, este escenario registra el segundo peor desempeño en lo referente a la evolución de los flujos externos de capital.

Como se ilustra en detalle en la siguiente sección, los precarios resultados económicos del escenario Amanecerá y Veremos son consecuencia de tres elementos fundamentales: (i) la ineficiencia en el uso de los recursos públicos derivada del clientelismo y la corrupción, (ii) los altos costos económicos y sociales de la violencia, y (iii) la baja productividad del trabajo y el capital, generada por la asignación ineficiente de los recursos productivos.

El ejercicio demuestra que un país en guerra no puede tener buenos resultados económicos y sociales en el mediano y largo plazo. Como ha quedado claro en los últimos años, no es cierta la recurrente expresión según la cual el país va mal pero la economía va bien. Como lo muestran los resultados, mantener el equilibrio inestable en el que vivimos conduce a un futuro incierto y desolador.

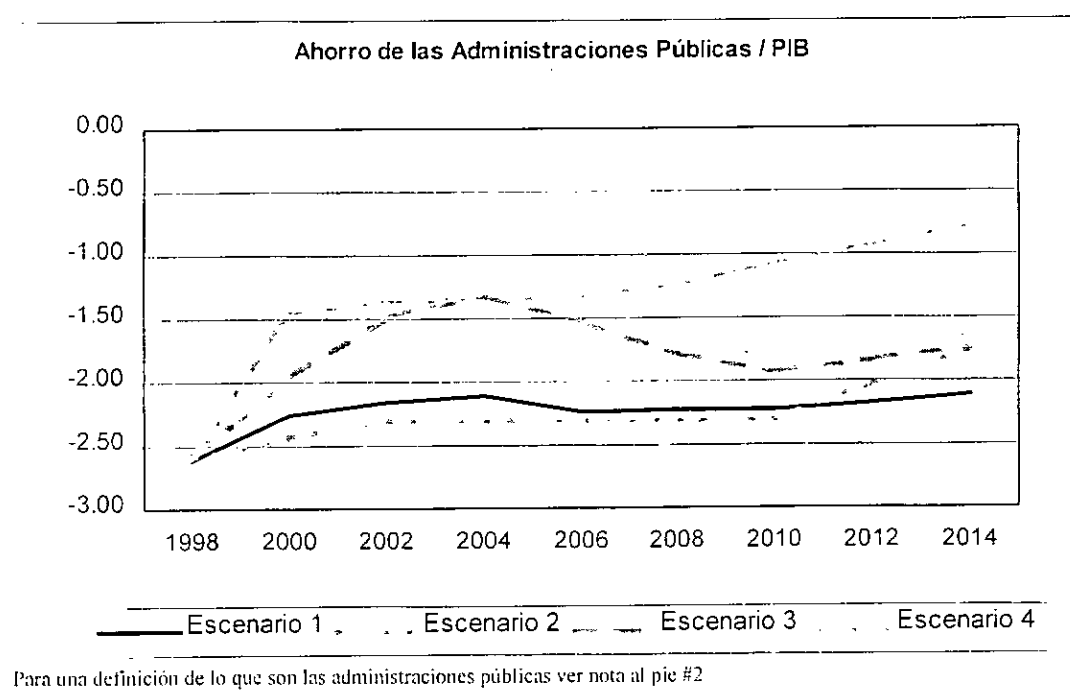
C. *Principales supuestos económicos*

En este escenario el gobierno parece ser incapaz de realizar un ajuste fiscal significativo que se traduzca en un saneamiento sustancial de las *finanzas públicas*. El uso del presupuesto para comprar apoyo político, sumado a las mayores transferencias a las regiones y los municipios, limitan la capacidad de las autoridades de reducir el gasto público. Sin embargo, el documento de Destino Colombia no es explícito en cuanto a los momentos en los que se dan los incrementos del gasto, así como tampoco especifica la magnitud de los mismos.

Aunque resulta claro que el aumento del gasto tiende a deteriorar las finanzas públicas, asumimos que la economía nacional es objeto de la efectiva vigilancia de los organismos multilaterales, lo que evita un desbordamiento excesivo del déficit fiscal. En concreto, suponemos que el déficit de las administraciones públicas se mantiene entre 2% y 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) a lo largo de los 16 años considerados. Si asumimos una diferencia equivalente a un punto porcentual del PIB entre el déficit de las administraciones públicas y el déficit del sector público consolidado, estas cifras equivalen a un déficit consolidado entre 3% y 3.5% del PIB.² Así, este escenario se disputa con el de Más Vale Pájaro en Mano el hecho de registrar los peores resultados fiscales del ejercicio. Mientras en el segundo escenario el déficit fiscal es mayor durante los primeros doce años. en Amanecerá y Veremos los resultados fiscales son peores al final de los 16 años considerados. (ver Gráfico 1)

² Las administraciones públicas incluyen el gobierno central, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la seguridad social. Se usa esta definición por conveniencia en el uso del modelo. Se excluyen, entre otros, el sector eléctrico, otras entidades descentralizadas y empresas como Ecopetrol y Telecom. Esta exclusión explica la diferencia de alrededor de un punto porcentual entre el déficit de las administraciones públicas y el del gobierno consolidado.

Gráfico 1

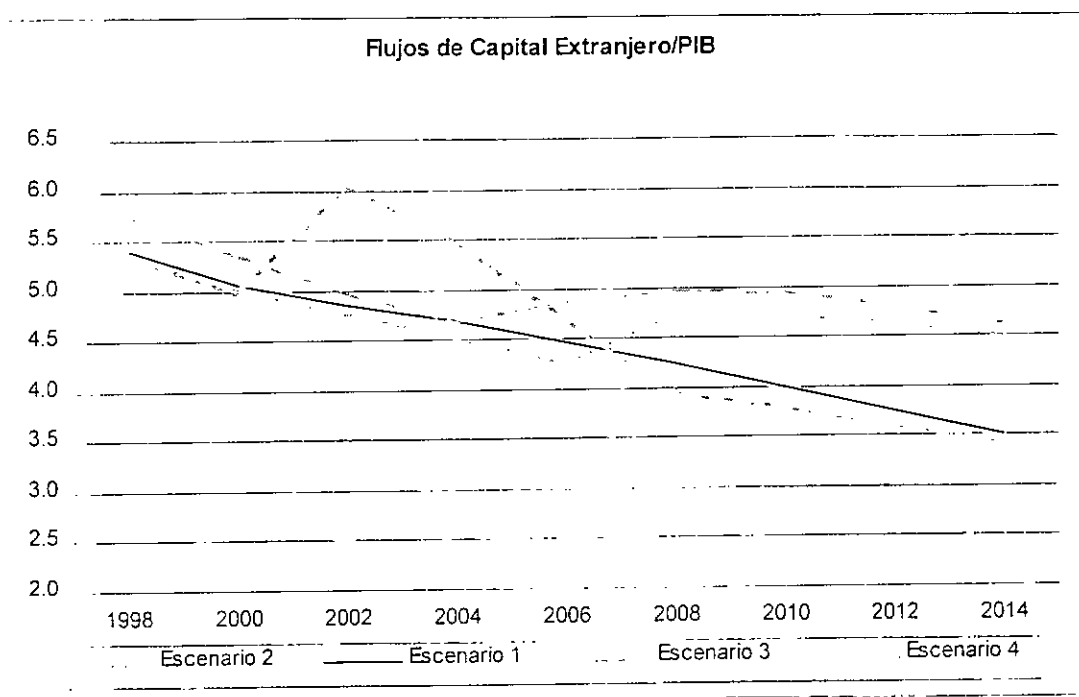


Es importante anotar que tarde o temprano las autoridades se ven obligadas a aumentar los impuestos en este escenario, con el fin evitar un desborde de las finanzas públicas a la vez que atienden las mayores transferencias a las regiones y las demandas de distintos actores políticos. Como se verá más adelante, este ajuste tributario se termina traduciendo en un menor dinamismo económico.

En el frente externo es importante destacar la caída que sufre la inversión petrolera, como resultado de los altos índices de violencia y de la incapacidad del gobierno de generar condiciones atractivas para los capitales extranjeros. El gobierno tiene que compensar la insuficiencia de la inversión extranjera con mayor endeudamiento externo, pero asumimos que sus esfuerzos son insuficientes. Como resultado de este hecho, suponemos que los *flujos externos de capital* pasan de representar 5.5% del PIB en 1998 a constituir 3.5% del PIB en 2014. (ver Gráfico 2) Es importante destacar que los menores flujos de capital

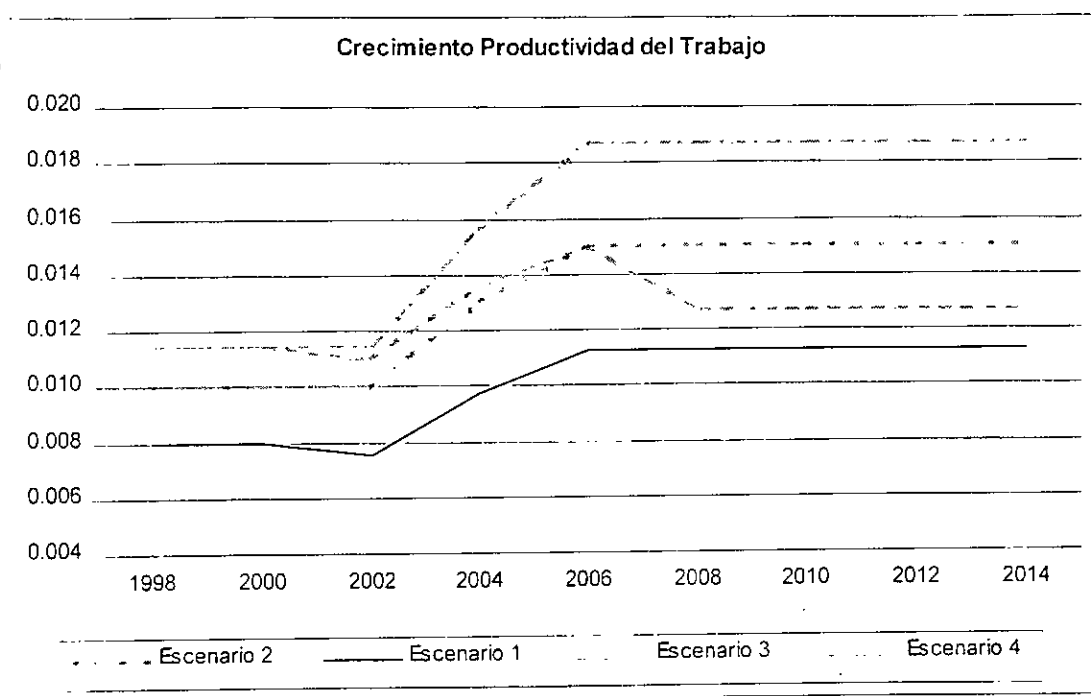
externo se constituyen en un cuello de botella para la capacidad importadora del país, que pasa a depender mucho más de la dinámica que puedan tener las exportaciones.

Gráfico 2



Las severas condiciones de orden público y las dificultades para asignar eficientemente los recursos productivos hacen que en este escenario la *productividad del trabajo* tenga un desempeño bastante pobre. Los logros alcanzados hasta el presente en áreas tales como educación y salud permiten un aumento gradual en la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, hasta superar ligeramente el 1% al año en el 2.006. A partir de ese momento el crecimiento de la productividad virtualmente se estanca como resultado de las dificultades inherentes a un país en guerra y a una política económica deficiente. (ver Gráfico 3) De hecho, en este caso la productividad laboral registra el peor comportamiento de los cuatro escenarios analizados.

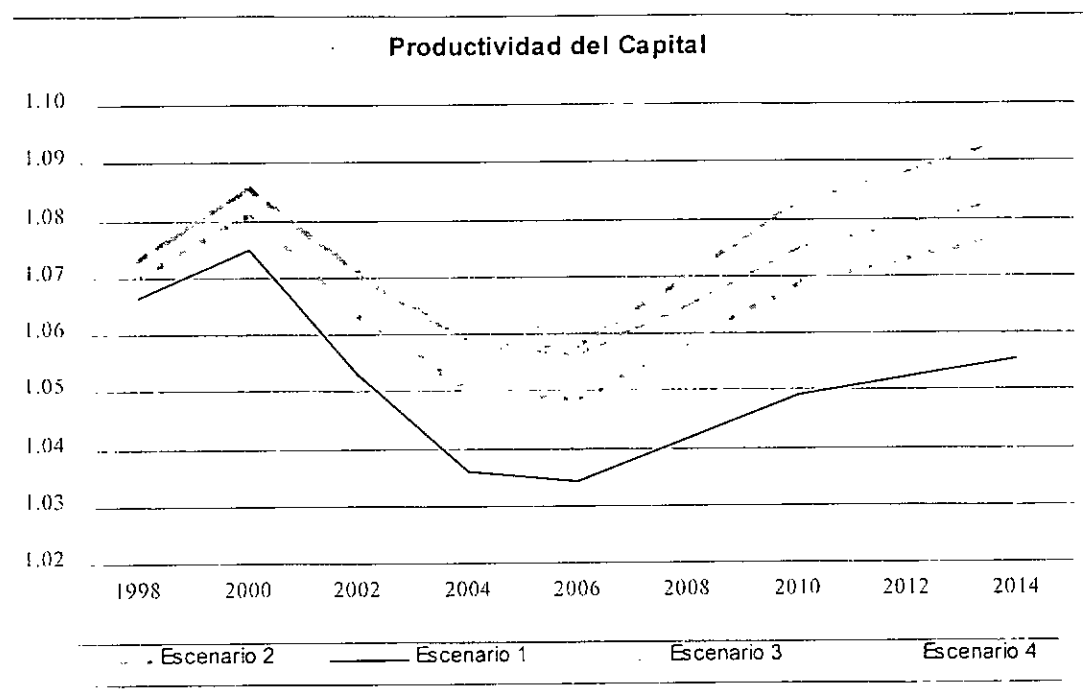
Gráfico 3



Como sucede en los demás escenarios analizados en Destino Colombia, la evolución de la *productividad del capital* sigue muy de cerca el ciclo del producto. Esta relación es el resultado de un hecho simple: mientras más crece el producto de la economía, la productividad del capital es por definición mayor. Así, este indicador registra la misma tendencia en los cuatro escenarios analizados, y las diferencias entre uno y otro escenario reflejan sólo órdenes de magnitud distintos.

De esta manera, en Amanecerá y Veremos la tasa de crecimiento de la productividad del capital aumenta hasta el año 2.000. A partir de entonces cae, y se recupera de nuevo desde el año 2.006. (ver Gráfico 4) Es importante destacar que en este caso se registra el peor desempeño de la productividad del capital de los cuatro escenarios analizados. Este pobre desempeño es el resultado del bajo nivel de inversión de reposición que deteriora paulatinamente la calidad del acervo de capital y, por tanto, su eficiencia.

Gráfico 4

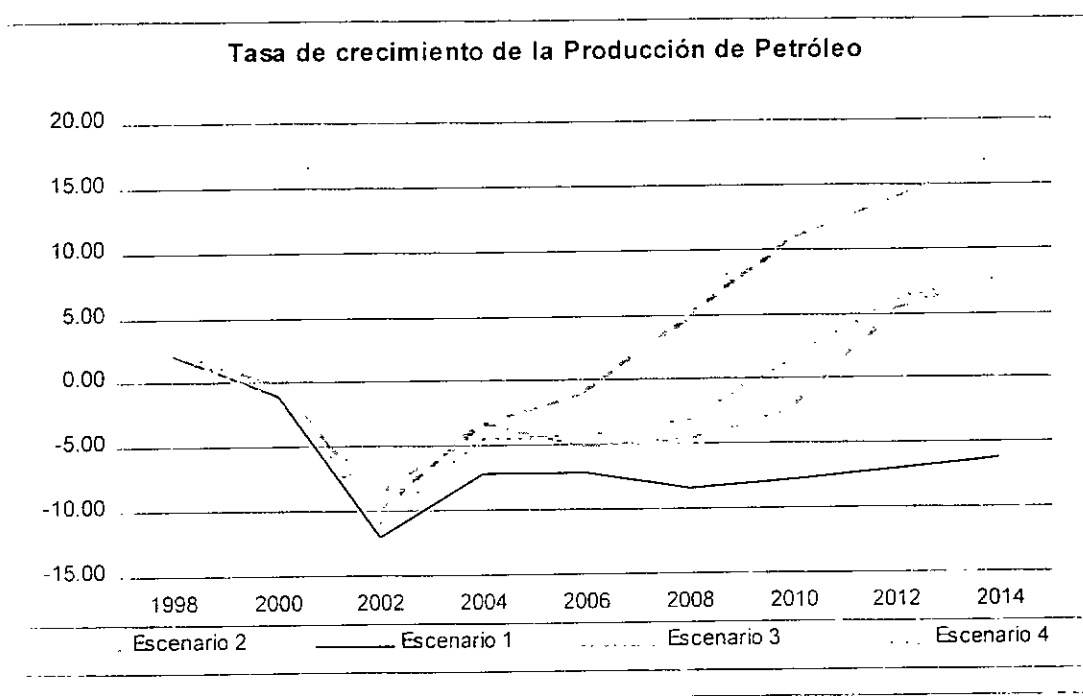


El último supuesto necesario para convertir los escenarios cualitativos de Destino Colombia en insumos para el modelo de Fedesarrollo es el que tiene que ver con la producción petrolera. Si bien este sector no representa más de 4% en el PIB, sí juega un papel fundamental en la balanza de pagos del país, tanto a través de las exportaciones del crudo, como de la inversión extranjera orientada al sector. Adicionalmente, la evolución del sector petrolero de alguna manera es un termómetro de la percepción que tienen sobre el país los inversionistas extranjeros.

En el caso del escenario Amanecerá y Veremos la *producción petrolera* registra su punto máximo en el año 2.000. Sin embargo, las graves condiciones de orden público y las negativas circunstancias contractuales para la inversión en el sector se traducen en insuficiente exploración y adecuación de nuevos y viejos campos. En esas condiciones, a partir del año 2.001 la producción empieza a descender a ritmos cada vez mayores, como

resultado del agotamiento de los yacimientos de Cusiana y Cupiagua, hasta que en el año 2.004 la disminución se estabiliza a tasas negativas de crecimiento de 7% anual hasta el final del periodo. (ver Gráfico 5)

Gráfico 5



D. Principales Resultados

El deterioro sostenido de las condiciones políticas y de orden público inherente al escenario Amanecerá y Veremos se refleja necesariamente en el desempeño de la economía nacional. De hecho, como ya se mencionó, este escenario tiene el peor desempeño de los cuatro analizados en variables claves como la productividad del trabajo y del capital, y la evolución de la producción petrolera. Así mismo, en este escenario se presenta el mayor déficit fiscal al final del periodo analizado.

Estas circunstancias se traducen en un muy pobre desempeño de variables claves como el producto y el empleo. Como se observa en el Gráfico 6, el crecimiento del PIB

bajo las circunstancias planteadas en Amanecerá y Veremos es el peor de los cuatro escenarios analizados.³ Esta situación se explica por varios factores. En primer término, la persistente situación de violencia hace que el crecimiento de la inversión sea muy pobre, lo que conlleva un bajo dinamismo de la productividad del capital y el trabajo. Este último efecto se ve a su vez reforzado por el descuido del gasto en educación y salud, resultado del uso ineficiente del presupuesto nacional. De otro lado, el incremento de impuestos necesario para hacer frente al desborde fiscal se convierte hacia el final del período en un obstáculo para el crecimiento económico. Así mismo, la menor capacidad de importar bienes de capital, resultado de los menores flujos de capitales externos, limita severamente la renovación del acervo de capital productivo.

Esta situación se traduce a su vez en un deterioro de las condiciones sociales. En efecto, como muestra el gráfico es evidente un desempeño negativo de la generación de empleo. (ver Gráfico 7) Así, Amanecerá y Veremos refleja el peor comportamiento de la demanda laboral de los cuatro escenarios evaluados. Esta situación se torna más crítica si se tiene en cuenta que el uso de recursos públicos para comprar apoyo político perjudica sensiblemente el gasto social, en particular en salud y educación, lo cual termina redundando en un escenario bastante negativo desde el punto de vista social.

³ Como es de esperar en un ejercicio de este estilo, la evolución del PIB en los cuatro escenarios sigue de cerca el ciclo del producto. En ese sentido, las diferencias de un escenario a otro son de magnitud más que de tendencia.

Gráfico 6

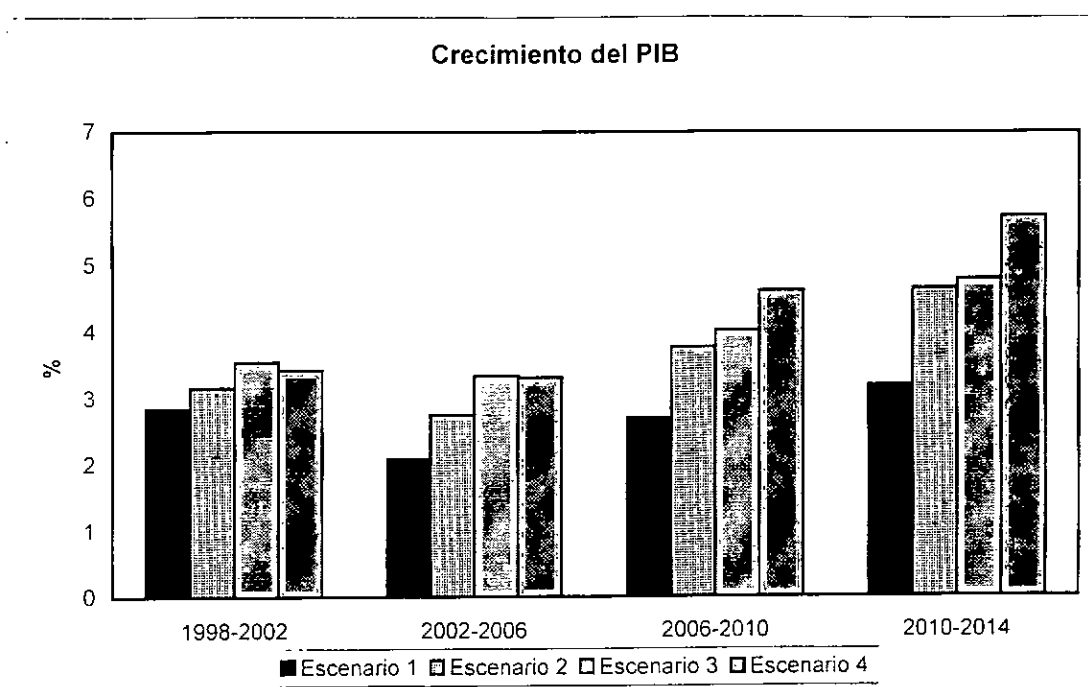
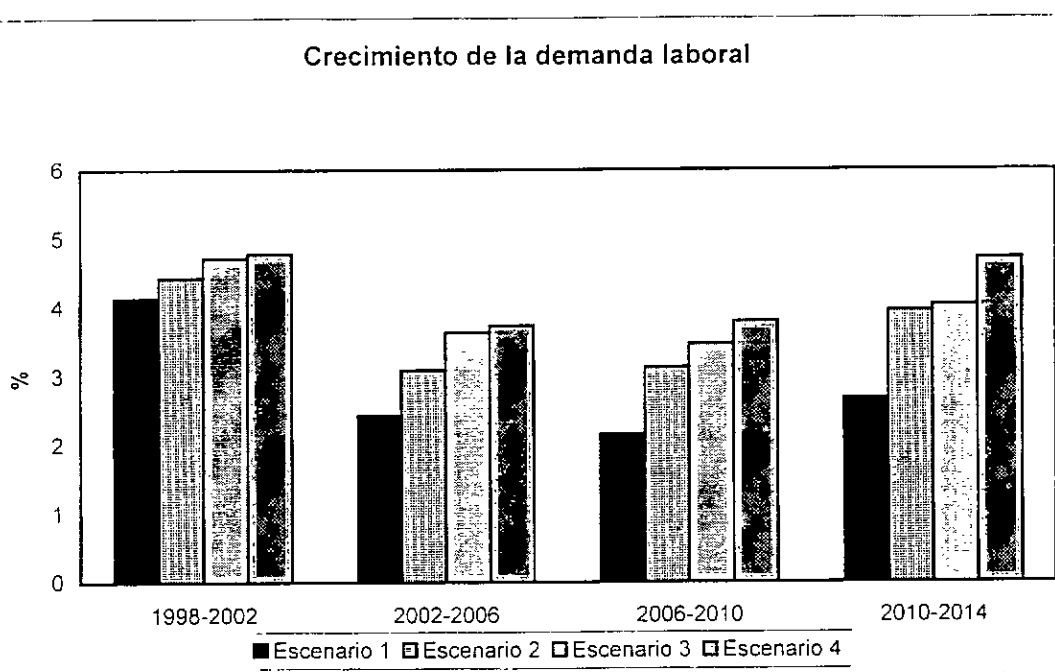


Gráfico 7



2. MÁS VALE PÁJARO EN MANO QUE CIENTO VOLANDO

A. Contexto General

Ante la posibilidad de perderlo todo, las partes en conflicto resuelven ir a la mesa de negociación. Después de cinco años, finalmente se hacen posibles los acuerdos que dan lugar a una tregua. Así se abre paso la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente y el establecimiento de un gobierno de coalición nacional. Durante este lapso los indicadores económicos muestran un deterioro sostenido.

Una vez culminada la negociación, la economía empieza a mostrar síntomas leves de recuperación y la atención del Estado se orienta hacia la provisión de servicios de salud y educación a los sectores más pobres de la población. Así mismo, las autoridades adelantan una política de redistribución de la riqueza que implica reformas en el campo, la ciudad y los regímenes tributarios, así como una mayor presencia del Estado en la conducción de la economía. Estos costos se ven incrementados por el proceso de reinserción de un millón de desplazados.

B. Balance del escenario

Más Vale Pájaro en Mano se ubica como el segundo peor escenario en el campo económico entre los cuatro evaluados, según los resultados del análisis.

Si bien son evidentes los beneficios de una negociación de paz respecto a la guerra interna, está claro que esta alternativa no parece ser una panacea total desde el punto de vista económico. Más Vale Pájaro en Mano ofrece los segundos peores resultados en cuanto a crecimiento económico y empleo. Igual cosa sucede con variables como la producción petrolera y la productividad del trabajo y el capital. Sin embargo, en lo referente

a situación social, este escenario se ubica como el segundo mejor, después de La Unión Hace la Fuerza.

Como se muestra en la siguiente sección, los beneficios económicos de una negociación entre el gobierno y los grupos insurgentes tardan muchos años en hacerse efectivos. De igual manera, es claro que la zozobra inherente a las negociaciones genera un entorno económico incierto, que se traduce en una baja productividad de los factores. Así mismo, incluso si los diálogos concluyen satisfactoriamente, el país se vería abocado a una etapa de ajuste en la que algunos de los excombatientes alimentarían la delincuencia común, como ha sucedido en El Salvador o Guatemala.

De otro lado, es de esperar que una negociación de paz exitosa llevara implícitos compromisos serios de incremento de gasto social, lo que sin duda redundaría en mejores indicadores de salud, educación y vivienda. Esto explica que este escenario se ubique como el de segundo mejor desempeño en el campo social entre los cuatro analizados.

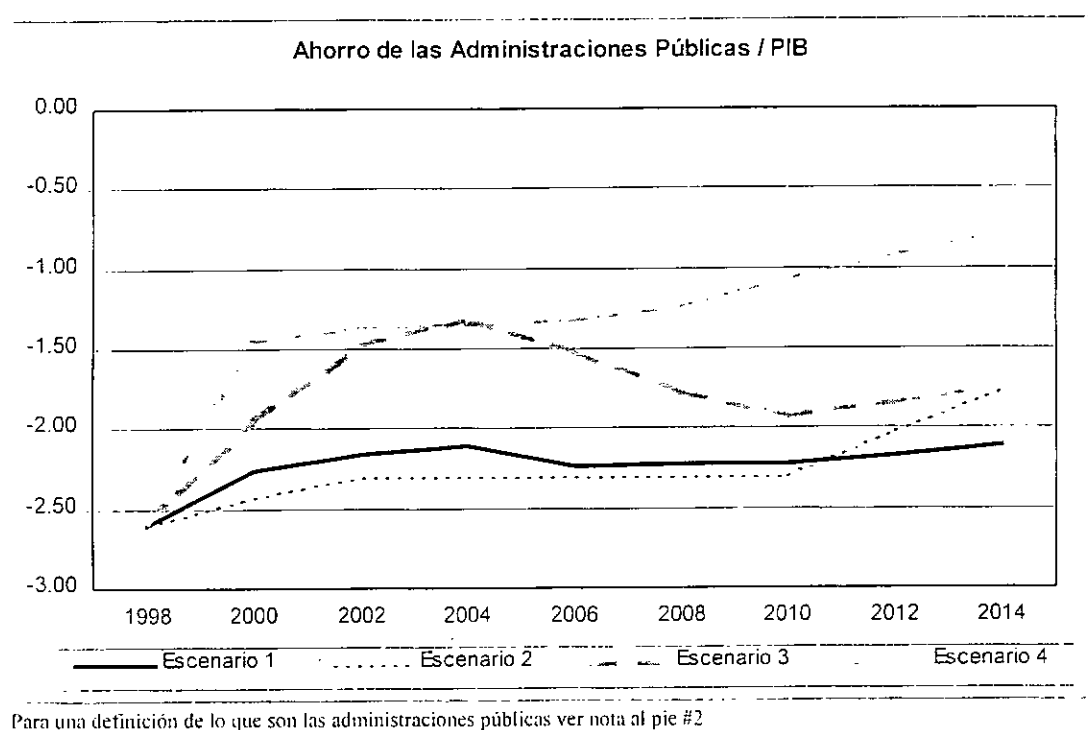
C. *Principales supuestos económicos*

El documento de Destino Colombia no trata de manera explícita la evolución de las *finanzas públicas* en este escenario. Sin embargo, es sensato suponer que éstas mantienen un desempeño negativo como resultado de la desaceleración económica de los primeros años, así como del mayor gasto público que acarrearán las reformas asociadas al proceso de paz.

En efecto, los resultados fiscales para este escenario son ligeramente peores que los registrados en Amanecerá y Veremos durante los primeros doce años, si bien en los últimos cuatro años se registra una notable mejoría de los ingresos públicos. En particular, los

mayores recaudos asociados a la recuperación económica generada por los acuerdos de paz, hace que se incrementen los ingresos tributarios. Así mismo, asumimos que el grueso de las erogaciones para la paz tienen lugar en los siete años que siguen a la declaratoria de tregua (2.003-2.010), lo que también contribuye a mejorar la situación de las finanzas públicas hacia el final del período. (ver Gráfico 8)

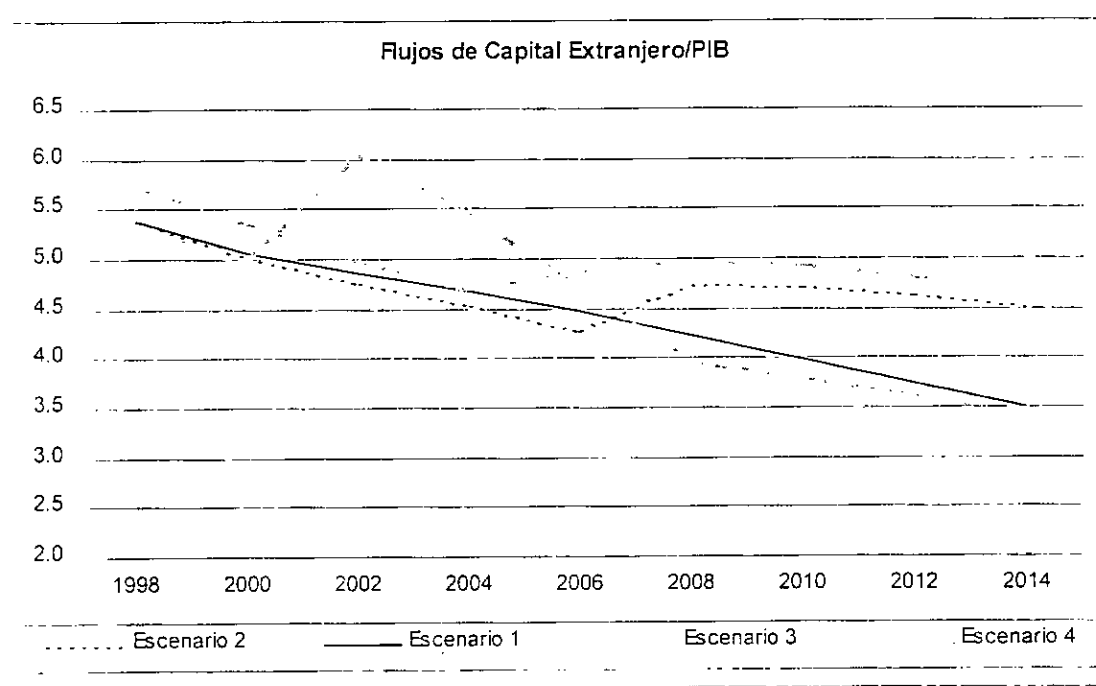
Gráfico 8



Es importante resaltar que, desde el punto de vista fiscal, el escenario Más Vale Pájaro en Mano ofrece un mejor resultado que Amanecerá y Veremos hacia el final del período analizado. Por un lado, las menores presiones fiscales registradas en la parte final del período permiten un mayor margen de maniobra del gobierno para abordar los programas necesarios para la reconstrucción nacional. De otra parte, el mayor dinamismo económico que se genera con los acuerdos de paz permite visualizar con mayor confianza el desempeño de las finanzas públicas más allá del período en cuestión.

Los vaivenes inherentes al proceso de paz afectan, como es natural, la evolución de los *flujos externos de capital*. Durante los años que anteceden a la tregua los inversionistas extranjeros mantienen una cierta prudencia frente a la opción de invertir en el país, lo que se traduce en que los flujos de capital pasan de representar 5,5% del PIB en 1998 a constituir casi 4% del PIB en el año 2.006. (ver Gráfico 9) Posteriormente, cuando se presentan los resultados de los diálogos de paz a la comunidad internacional, los capitales externos empiezan a regresar paulatinamente al país, lo cual hace que se reverse su tendencia descendente como porcentaje del PIB. A partir del año 2.008 el monto de los capitales externos oscila entre 4% y 5% del PIB hasta el final del período analizado.

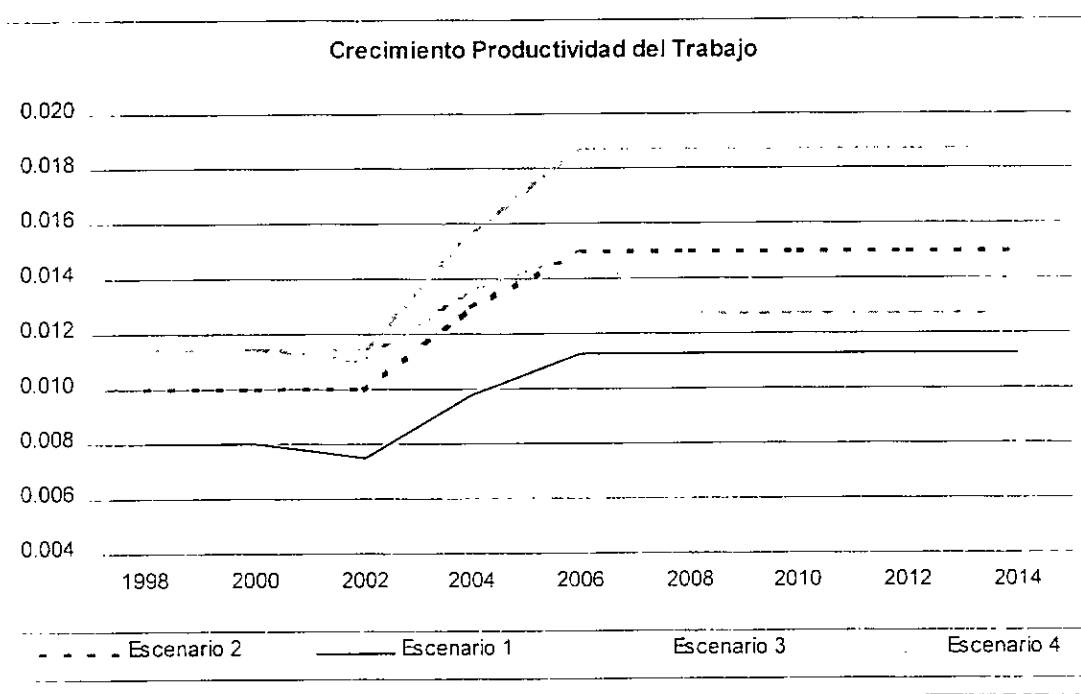
Gráfico 9



La *productividad del trabajo* presenta en este escenario un mejor comportamiento que en el caso de Amanecerá y Veremos. Como se muestra en el Gráfico 10, la tasa de crecimiento de la productividad laboral es superior en cada momento, si bien conserva la

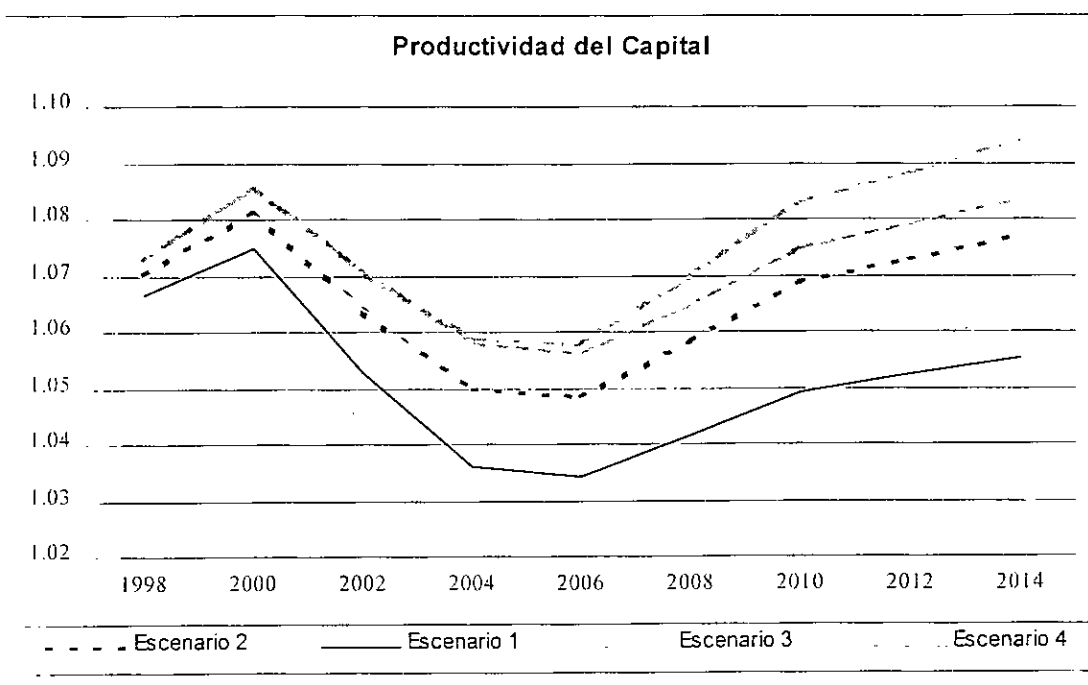
misma tendencia que registraba en el escenario anterior. Para el año 2.006 la tasa de crecimiento de la productividad laboral es 1,5% anual. Este mejor desempeño se explica principalmente por la reducción en los índices de violencia asociada a los acuerdos de paz, así como por la mayor inversión pública en educación y salud que resulta del cumplimiento de los mismos. Los mayores niveles de inversión asociados a las perspectivas de paz también contribuyen en este sentido.

Gráfico 10



Como ya se mencionó, la *productividad del capital* registra en todos los escenarios analizados un ciclo similar. Sin embargo, dicha variable muestra en este escenario tasas de crecimiento superiores a las observadas en el caso de Amanecerá y Veremos, como resultado del efecto positivo que tiene sobre la productividad la reducción de los índices de violencia y la mayor inversión generada por las perspectivas de paz. (ver Gráfico 11)

Gráfico 11



Como sucede en el escenario 1, en el caso de Más Vale Pájaro en Mano la *producción de petróleo* empieza a descender a partir del año 2001 tras el agotamiento de los yacimientos de Cusiana y Cupiagua. Sin embargo, en este caso la tregua que se logra en el año 2003, así como los acuerdos de paz subsecuentes, permiten una reactivación de la inversión en el sector. En este caso se pueden dar dos opciones distintas. En la primera las negociaciones de paz arrojan un resultado más cercano a los intereses de la guerrilla. Esto quiere decir que las condiciones que salen de la mesa de negociación no son muy ventajosas para las empresas petroleras, lo que significaría menores niveles de inversión. En la segunda opción las negociaciones arrojan como resultado una política petrolera que permite atraer de nuevo las empresas petroleras al país, circunstancia que implicaría mayores niveles de inversión.

A pesar de las grandes diferencias que plantean las dos alternativas mencionadas, para efectos de este análisis es irrelevante distinguirlos. Esta paradoja aparente se explica

en la medida en que un proyecto petrolero exitoso se tarda cerca de ocho años desde el momento en que se hace la inversión hasta el momento en que se inicia el proceso mismo de producción. Y si bien el documento de Destino Colombia no precisa la fecha en que se pacta la paz, es de suponer que esto sólo sucede al menos uno o dos años después de declarada la tregua, es decir hacia el año 2.005. De esta manera, en caso de que hubiera nuevos proyectos petroleros de gran envergadura como resultado de los acuerdos de paz, los efectos sobre la producción sólo se verían con posterioridad al año 2.012, lo que resulta indistinto para los 16 años considerados en este análisis.

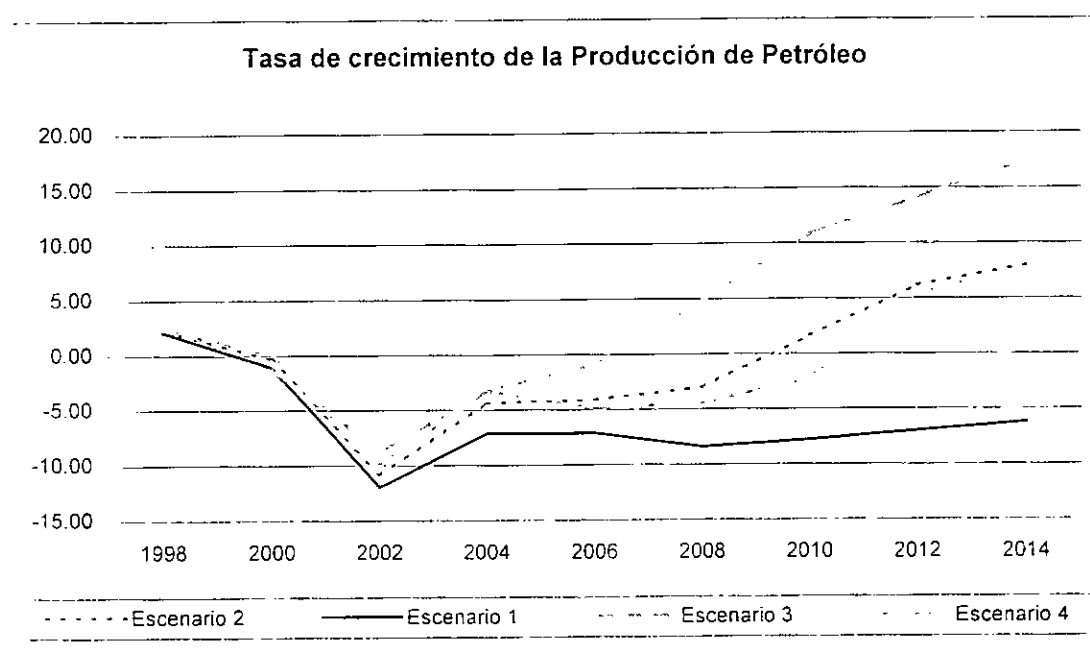
En este contexto, las inversiones que resultan relevantes para este análisis en el marco de un acuerdo de paz son las destinadas a aumentar la llamada producción incremental de los campos ya existentes. Estas inversiones pueden llegar a aumentar la producción en un monto que oscila entre 2.5% y 10% anual. Tomando un parámetro conservador, y asumiendo que los acuerdos de paz llevan a las compañías a hacer las respectivas inversiones, el escenario de Más Vale Pájaro en Mano representa una mejora sustancial en términos de producción frente al de Amanecerá y Veremos. De hecho, en este caso la producción volvería a aumentar a partir del año 2.009, registrando incrementos anuales superiores al 5% al final del período analizado. (ver Gráfico 12)

D. Principales Resultados

Los resultados del ejercicio para el escenario Más Vale Pájaro en Mano demuestran que, desde el punto de vista económico, los resultados de un acuerdo de paz sólo se ven en el mediano plazo. En efecto, como muestra el gráfico, en los primeros años analizados la evolución del PIB es apenas ligeramente superior a la registrada en Amanecerá y Veremos, lo cual es el resultado natural del optimismo moderado que antecede al logro de la paz. (ver

Gráfico 13) Aunque el documento de Destino Colombia no especifica en qué año se cierran los acuerdos de paz, las principales variables económicas empiezan a mejorar unos años después de la declaratoria de tregua. Esta mejoría se refleja en un mayor dinamismo del PIB que, como muestra el gráfico, alcanza hacia el final del período tasas de crecimiento casi dos puntos por encima de las registradas en Amanecerá y Veremos.

Gráfico 12



Los resultados en el campo social también son más favorables en este caso que en el de Amanecerá y Veremos. Por un lado, las buenas perspectivas que ofrecen los diálogos generan un mayor dinamismo en la demanda laboral, la cual crece a mayores tasas a medida que se logra la tregua y se consolidan los acuerdos de paz. (ver Gráfico 14) Este mayor dinamismo del empleo se ve complementado por el crecimiento del gasto social resultante de los acuerdos de paz, en particular en educación y salud, así como por el gasto

orientado a reinsertar a los subversivos desmovilizados. Con estos elementos, hacia el final del período este escenario registra avances sustanciales en los indicadores sociales.

Gráfico 13

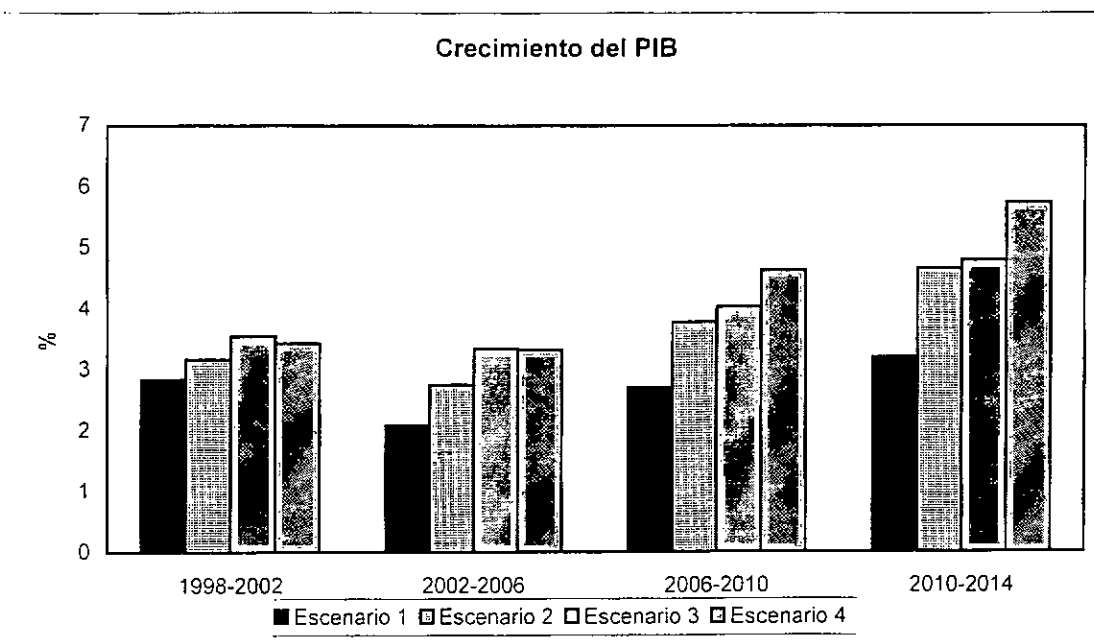
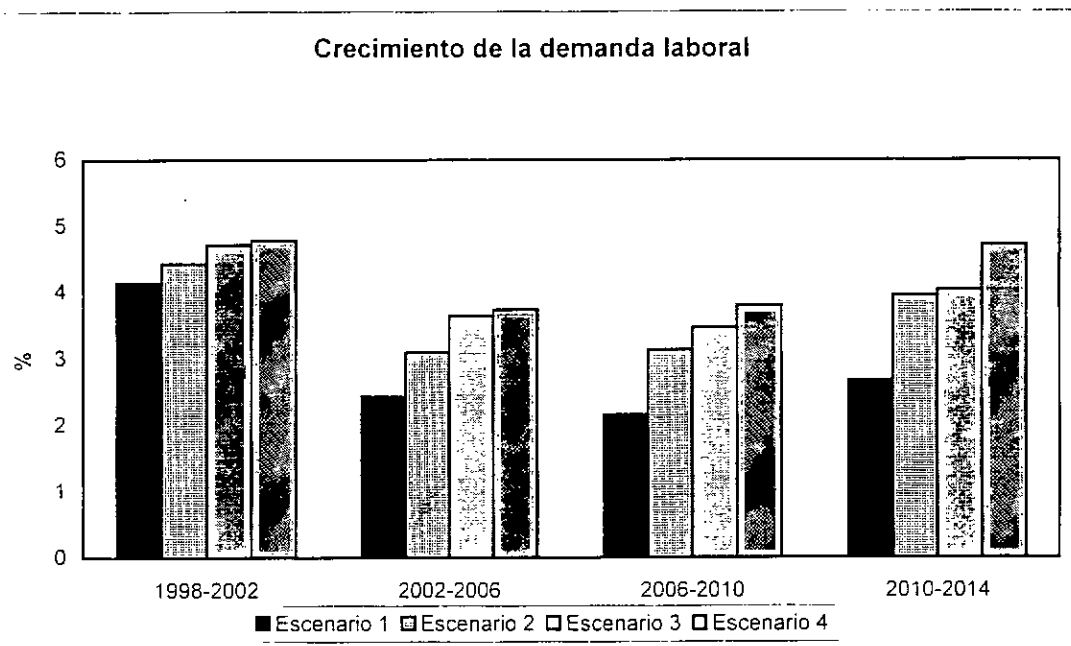


Gráfico 14



3. TODOS A MARCHAR

A. Contexto General

El fracaso de los diálogos de paz lleva al país a optar por la alternativa de un gobierno de mano dura que limita los derechos fundamentales, expande las fuerzas armadas y fortalece la economía. La prioridad dada al gasto militar se traduce en un deterioro de los servicios de educación y salud para la población más pobre. El capital es favorecido con menores impuestos, privatizaciones y políticas orientadas a liberalizar los mercados.

El mejor panorama económico y los triunfos militares le representan al régimen autoritario un segundo período, en el que se intensifica la reactivación económica, pero en el cual se deteriora aún más la distribución de la riqueza y se incrementa la tensión social. Al mismo tiempo, los excesos de las autoridades contra los derechos humanos llevan al país a una situación de aislamiento internacional. La confluencia de un panorama externo negativo con un deterioro del orden público doméstico hacen que el gobierno de mano dura sea desplazado al final de su segundo período. Los gobiernos que lo suceden dedican sus esfuerzos a trabajar por un equilibrio social y a revitalizar las relaciones internacionales.

B. Balance del escenario

El análisis del escenario Todos a Marchar muestra que el orden que se deriva de un régimen de mano dura puede traer beneficios económicos muy importantes en el corto y mediano plazo, pero a costa de un grave deterioro de los indicadores sociales y de derechos humanos.

Como se muestra en detalle en la siguiente sección, Todos a Marchar registra durante los primeros años del período analizado el mejor desempeño en cuanto a actividad económica, producción de petróleo y flujos externos de capital. Las dificultades internas y externas que enfrenta con el tiempo el régimen de mano dura terminan revirtiendo estos resultados sobresalientes. A pesar de las crecientes dificultades, Todos a Marchar termina ubicándose como el escenario de segundo mejor desempeño económico entre los cuatro analizados. La reducción de la violencia y la inseguridad, así como la profundización de las reformas económicas, conforman un entorno propicio para una asignación eficiente de los recursos que se traduce en una mayor productividad del trabajo y el capital.

El costo de esta estrategia es insoslayable. La reasignación del presupuesto nacional hacia el gasto militar, en detrimento del gasto social, así como las violaciones de los derechos humanos, hacen que este escenario tenga el segundo peor desempeño en el campo social, después de Amanecerá y Veremos.

C. Principales supuestos económicos

El documento de Destino Colombia destaca las principales tendencias que se registran en los primeros ocho años del período analizado, mientras que es bastante vago acerca de lo que sucede en los ocho años restantes. En consecuencia, buena parte de los parámetros económicos utilizados para el análisis de la segunda mitad del período son el resultado de supuestos que buscan ser consistentes con otras experiencias latinoamericanas similares a las reseñadas en este escenario.

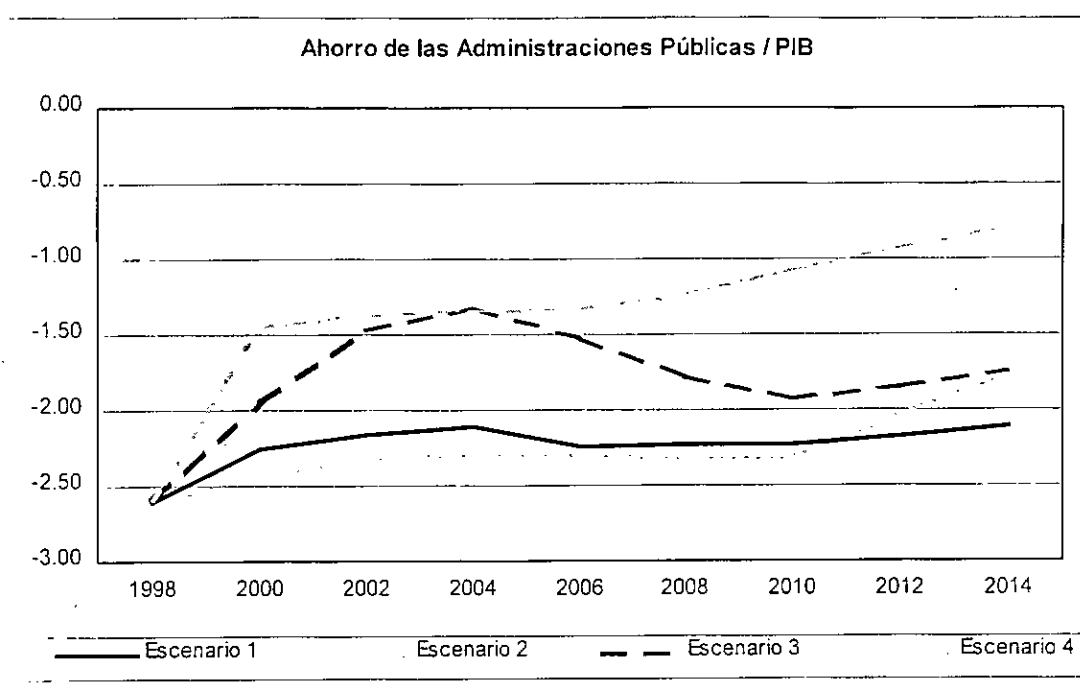
Durante el primer período del gobierno de mano dura tienen lugar varios hechos que afectan positivamente el comportamiento de las *finanzas públicas*. Por un lado, las

autoridades lideran un intenso proceso de privatizaciones y reducción del tamaño del Estado, que se traducen en una sensible reducción del gasto público. Por otra parte, el notable auge económico que resulta de las reformas económicas y la reducción de la violencia se termina reflejando en mayores ingresos tributarios. Así mismo, a pesar de que se da un notable incremento en el gasto militar en los primeros años, éste no se refleja en un deterioro de las finanzas públicas pues es en buena parte el resultado de una reasignación presupuestal en detrimento del gasto en educación y salud.

De esta manera el déficit de las administraciones públicas registra una marcada recuperación hasta llegar a ser menor a 1,5% del PIB en el año 2.004, equivalente a un déficit consolidado menor a 2,5% del PIB.⁴ (ver Gráfico 15) A partir de entonces la economía empieza a mostrar síntomas de deterioro, con el consecuente efecto negativo sobre los recaudos tributarios. De igual manera, el sostenido debilitamiento del régimen de mano dura hace que se incremente el gasto público destinado a comprar apoyo político. En consecuencia, asumimos que las finanzas públicas registran un deterioro paulatino a partir del año 2.005, que se ve reforzado por los intentos de los gobiernos sucesivos de recuperar el terreno perdido en el campo del gasto social. De esta manera, en el año 2.014 el déficit de las administraciones públicas vuelve a superar el 1,5% del PIB. Es importante recordar que el documento de Destino Colombia no hace ningún supuesto adicional sobre lo que sucede en los últimos ocho años del período en cuestión.

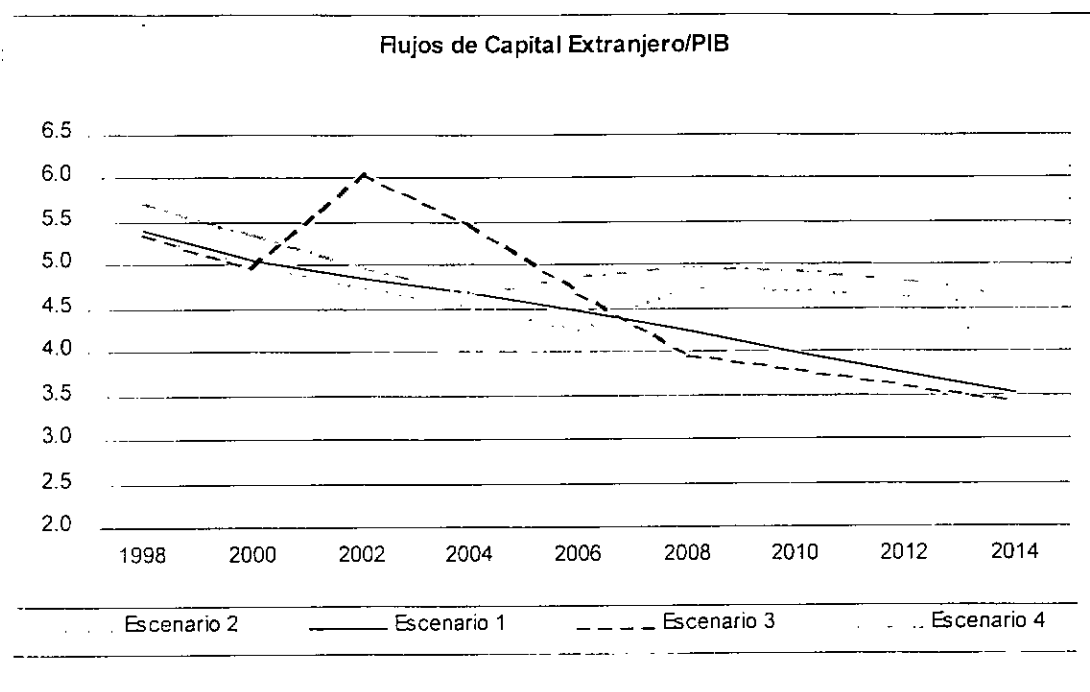
⁴ Acerca de la relación entre el déficit de las administraciones públicas y aquel del sector público consolidado, ver la nota de pie número 2 de este documento.

Gráfico 15



La percepción de la comunidad internacional sobre los hechos que acontecen en el país en este escenario mejora sensiblemente la evolución de los *flujos externos de capital*. En efecto, las reformas económicas adelantadas por el gobierno de mano dura, sumadas a la pacificación del país por la fuerza, hacen que los flujos de capital asciendan hasta superar el 6% del PIB en el año 2002, el mayor nivel alcanzado para cualquiera de los cuatro escenarios analizados. (ver Gráfico 16) A partir de entonces los flujos de capital, incluida la inversión petrolera, se reducen como resultado del rechazo de la comunidad internacional a las violaciones de los derechos humanos que se empiezan a conocer. El desprestigio internacional del régimen, y el consecuente efecto negativo sobre los capitales externos, son parcialmente revertidos por los dos gobiernos que suceden al régimen autoritario. De esta manera, la caída de los flujos de capital como porcentaje del PIB se atenúa a partir del año 2008, pero llega a representar menos de 3,5% del PIB en el año 2014.

Gráfico 16

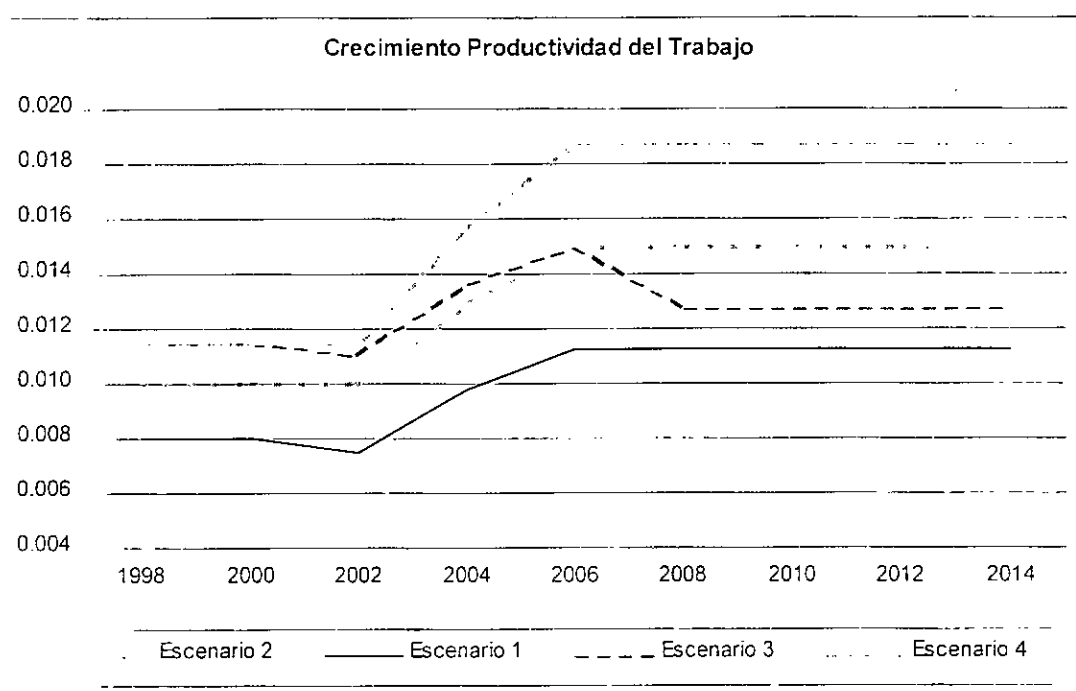


Los vaivenes que afectan a la economía en las distintas etapas de este escenario se reflejan claramente en la evolución de la *productividad del trabajo*. Durante el primer periodo presidencial del mandatario de mano dura la tasa de crecimiento de la productividad laboral es superior a la registrada en los escenarios 1 y 2. (ver Gráfico 17) Este hecho obedece a que las reformas adoptadas por el gobierno, tendientes a liberalizar los mercados, favorecen una asignación más eficiente de los recursos. De manera análoga, la mayor inversión extranjera y nacional inducida por las nuevas políticas económicas, termina traduciéndose en un mayor índice de productividad del trabajo.

Sin embargo, asumimos que a partir del año 2.006 se empiezan a sentir los efectos negativos que el aislamiento en que ha caído el país, así como el deterioro general de las condiciones de inversión, tienen sobre la productividad del trabajo. Estas condiciones adversas sólo se revierten a partir del año 2.008, cuando se empiezan a manifestar los cambios que ha promovido el gobierno de restauración que sucede al régimen autoritario.

Hacia el final del periodo el crecimiento de la productividad laboral en este escenario es menor que el registrado en los escenarios 2 y 4.

Gráfico 17

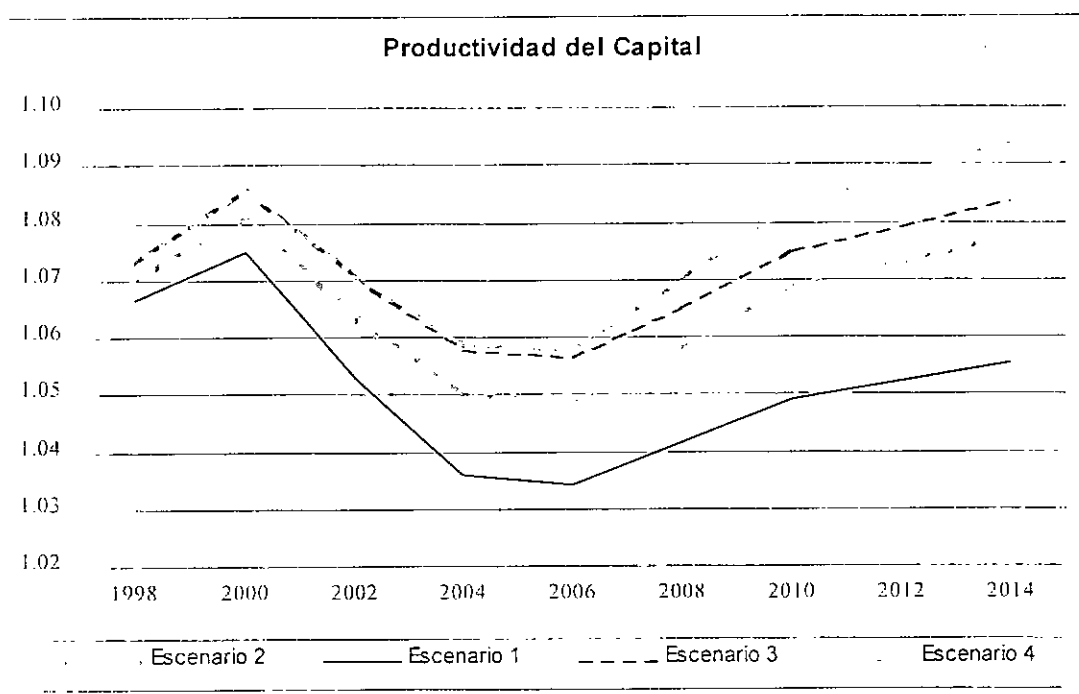


La *productividad del capital* registra, como en los demás escenarios, un comportamiento que sigue de cerca el ciclo del producto. Sin embargo, en este caso las medidas tomadas por el régimen autoritario a favor de la liberalización de los mercados y la mayor competitividad de la economía hacen que las tasas de crecimiento de la productividad del capital sean superiores a las registradas en los primeros dos escenarios para los 16 años analizados. (ver Gráfico 18)

Pero si en alguna variable se refleja de manera positiva el régimen autoritario, es en la *producción de petróleo*. Después de la caída de la producción a partir del año 2.000, común a todos los escenarios, dos años más tarde se inicia una notable recuperación que

puede llevar al sector a crecer a tasas anuales superiores a 15% al final del período analizado. (ver Gráfico 19)

Gráfico 18

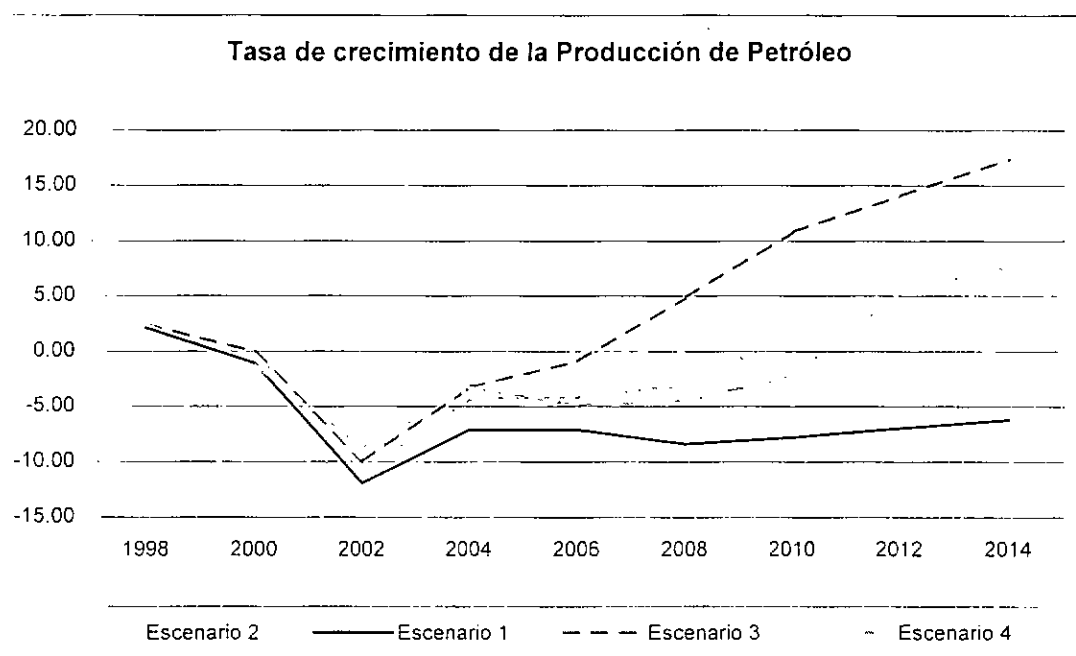


Este desempeño sobresaliente se explica por las mejores condiciones que las reformas económicas implican para la inversión y la rápida reducción de los índices de inseguridad para el sector inherentes a este tipo de régimen. De esta manera se logra desde el primer año del régimen un crecimiento tanto en las inversiones destinadas a incrementar la producción de los campos ya activos, como en aquellas destinadas a la exploración de nuevos pozos. Estas tempranas inversiones explican el notable desempeño de la producción petrolera en este escenario, a pesar de que, como ya se señaló, la inversión en el sector reacciona negativamente al desprestigio internacional del régimen de derecha.

D. Principales Resultados

Las reformas económicas adelantadas por el régimen de derecha en su primer período tienen un efecto notable sobre los principales indicadores. Como ya se mencionó, en esos primeros años aumenta sustancialmente la productividad del trabajo y el capital como resultado de la asignación más eficiente de los recursos, así como de la mayor inversión extranjera y nacional.

Gráfico 19

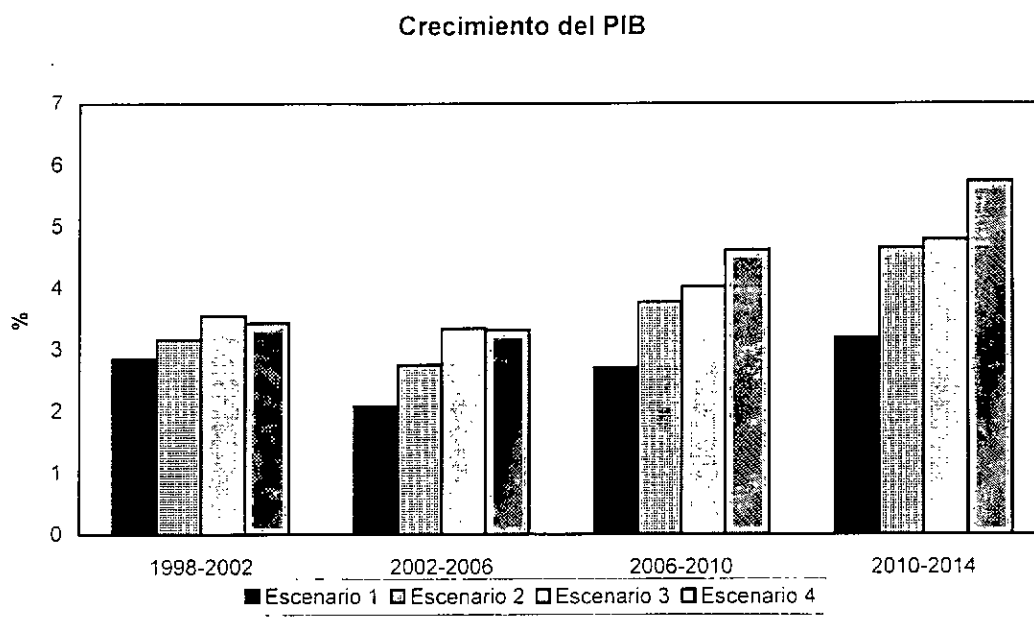


Como es de esperar, estas circunstancias se reflejan en el comportamiento de la producción. Como se observa en el Gráfico 20 en los primeros años del período analizado el PIB crece a tasas superiores a las registradas en los otros tres escenarios. Cuando se empiezan a sentir los efectos del rechazo internacional al régimen autoritario, así como las perturbaciones domésticas generadas por el deterioro de las condiciones sociales, el

dinamismo económico empieza a ceder y se aproxima al que se registra en Más Vale Pájaro en Mano.

En el campo social los resultados de este escenario no son los mejores. Si bien en los primeros años del período la demanda por trabajo crece más que en los dos escenarios anteriores, hacia el final del mismo el dinamismo del mercado laboral se reduce sustancialmente. (ver Gráfico 21) A esta desaceleración de la generación de empleo se suman los efectos negativos que tiene sobre la población la sensible reducción del gasto social que se registra en la primera mitad del período, resultante del incremento del presupuesto militar. Si bien los gobiernos que suceden al régimen de derecha hacen esfuerzos ingentes por mejorar los indicadores sociales, es un hecho que Todos a Marchar deja una deuda grande en este frente al final del período.

Gráfico 20

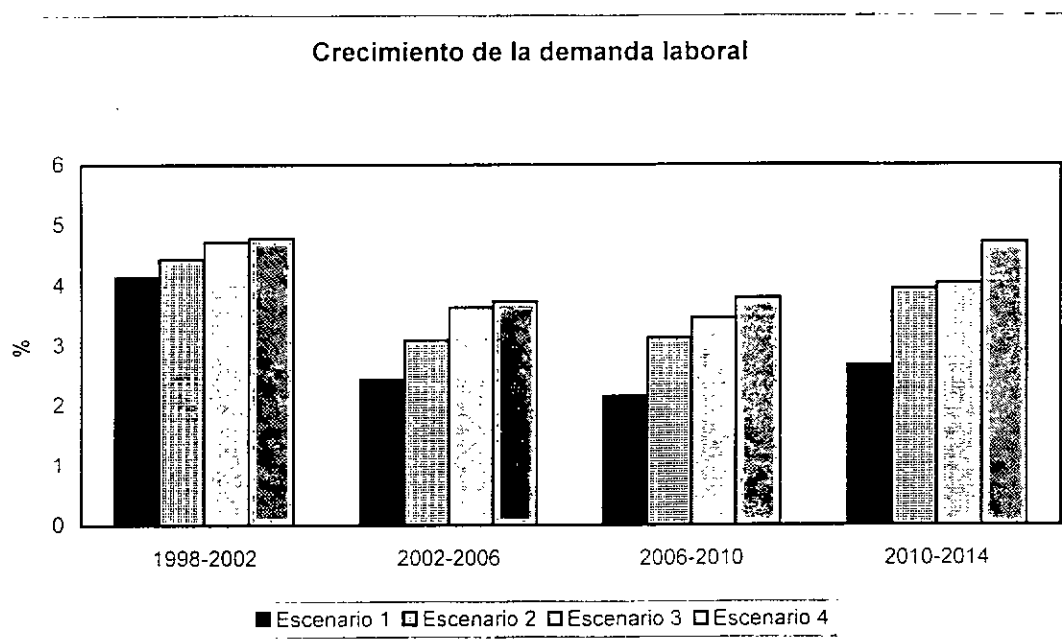


4. LA UNIÓN HACE LA FUERZA

A. Contexto General

Acorralada por la violencia y la zozobra, la ciudadanía se organiza para defender su derecho a la paz, conformando grupos de presión contra la violencia y a favor del control de la gestión pública. La mayor participación ciudadana reduce las tensiones en las conversaciones del gobierno con los alzados en armas y contribuye al logro de acuerdos de paz efectivos que permiten asumir el reto de la reconstrucción nacional.

Gráfico 21



La participación ciudadana da lugar a un esquema económico mixto con peso dominante de la empresa privada y solidaria, en el que el Estado juega un papel fundamental para garantizar la mayor competencia, la competitividad, la redistribución y la equidad, con

espacial énfasis en políticas educativas. El restablecimiento de la confianza, fruto de los acuerdos de paz, permite una recuperación de los indicadores económicos, un ajuste fiscal y un regreso masivo de los capitales que en el pasado habían abandonado el país. De esta manera, la nación se encamina hacia una democracia sólida y hacia la reinserción en la comunidad mundial.

B. Balance del escenario

La Unión Hace la Fuerza es el escenario que ofrece los mejores resultados económicos entre los cuatro analizados.

La disposición de los distintos actores para ceder un poco en pro del bienestar colectivo, así como el logro de la paz con la participación decidida de la sociedad civil, conforman un entorno en el que se consiguen a la vez grandes logros económicos y sociales, sostenibles en el largo plazo.

Como se muestra en detalle en la sección siguiente, en La Unión hace la Fuerza la actividad productiva y el empleo registran su mejor desempeño, como resultado del buen comportamiento de los indicadores fiscales, los flujos de capital externo, y la productividad del trabajo y el capital. De igual manera, en este escenario se registran los mayores niveles de inversión en capital, lo que constituye garantía para mayores tasas de crecimiento económico en el largo plazo.

Estos resultados, sumados al entorno positivo en el que se desarrolla el proceso de paz en este escenario, permiten que La Unión Hace la Fuerza registre también el mejor desempeño en el campo social. Los resultados de las negociaciones de paz garantizan un creciente gasto público orientado hacia la educación, la salud y los servicios básicos, lo

que, sumado a la reducción de los índices de violencia, conforma el mejor desempeño social entre los cuatro escenarios analizados.

El único indicador que no registra un comportamiento sobresaliente es la producción de petróleo, como resultado de las concesiones que resultarían de una negociación de paz liderada por la población civil, en el ámbito de la legislación petrolera. De hecho, La Unión Hace la Fuerza constituye el segundo pero escenario de los cuatro analizados en lo que hace a esta variable.

C. Principales supuestos económicos

La insospechada actitud solidaria y cooperativa de los distintos actores nacionales implícita en este escenario permite hacer planteamientos bastante optimistas acerca del comportamiento de las principales variables económicas. Si bien el documento de Destino Colombia no presenta de manera explícita la secuencia en la que se producen los hechos, está claro que con el paso de los años se logra un ajuste fiscal y un regreso masivo de capitales. El documento no precisa las fechas en las que se producen los acuerdos de paz, el restablecimiento de la confianza en el país, el ajuste fiscal y el retorno de capitales.

Con esta información es posible plantear los siguientes supuestos. En este escenario todos los actores nacionales hacen un notable esfuerzo para dar de su parte y contribuir a sanear las finanzas del Estado. De esta manera, en cuestión de dos años se logra un recorte del *déficit de las administraciones públicas* a una cifra equivalente a menos de 1.5% del PIB, lo que implica un déficit consolidado menor que 2.5% del PIB.⁵ (ver Gráfico 22) Una

⁵ Acerca de la relación entre el déficit de las administraciones públicas y aquel del sector público consolidado, ver la nota de pie número 2 de este documento.

vez alcanzado ese nivel, el gobierno aborda ambiciosos programas de educación y salud que implican importantes egresos públicos hasta el año 2.007. A partir de entonces, ante la creciente armonía que se logra en la vida nacional, el gasto público se modera, a la vez que los ingresos tributarios se incrementan gracias al mayor dinamismo económico alcanzado con los acuerdos de paz. Al finalizar el período el déficit de las administraciones públicas se ha reducido a una suma equivalente a menos de 1% del PIB.

El consenso nacional que se logra alrededor del objetivo de la paz hace que la comunidad internacional reaccione favorablemente ante las perspectivas del país. Por este motivo, después de un compás de espera correspondiente a la consolidación del proceso de paz, se recuperan los *flujos de capital externo* que habían venido disminuyendo. Si bien el documento de Destino Colombia no precisa la fecha en la que se logran los acuerdos de paz, hemos asumido que los capitales empiezan a regresar paulatinamente a partir del año 2.004. Esta tendencia hace que el volumen de los capitales foráneos ascienda a casi 5% del PIB durante la segunda mitad del período analizado, y que al final del mismo alcance el mayor nivel de los cuatro escenarios evaluados. (ver Gráfico 23)

Gráfico 22

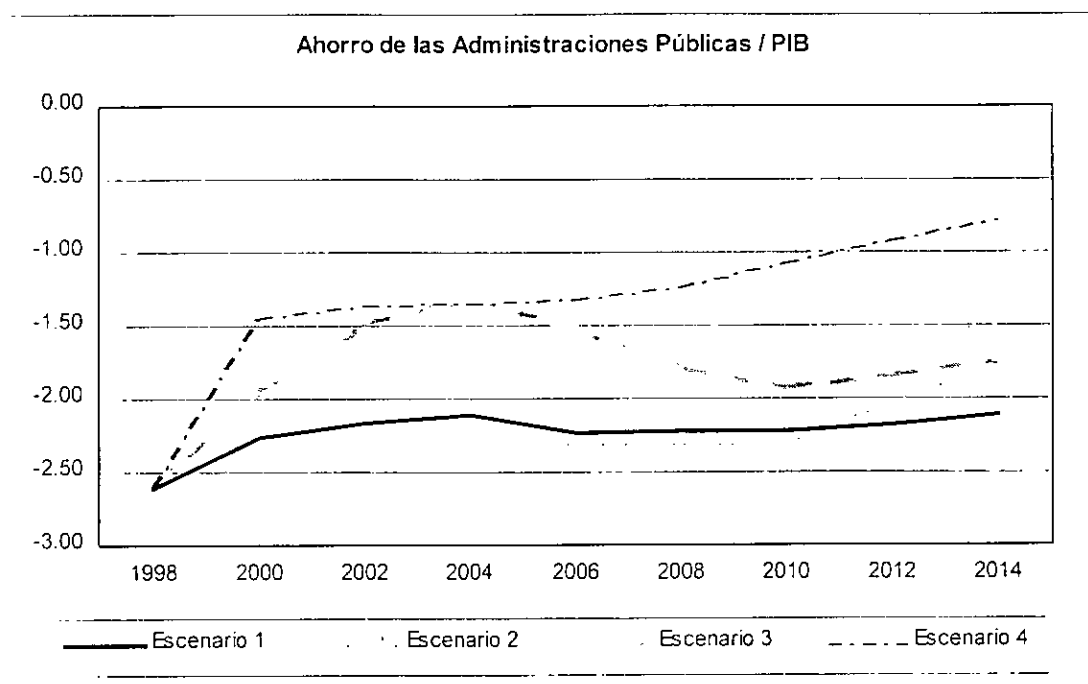
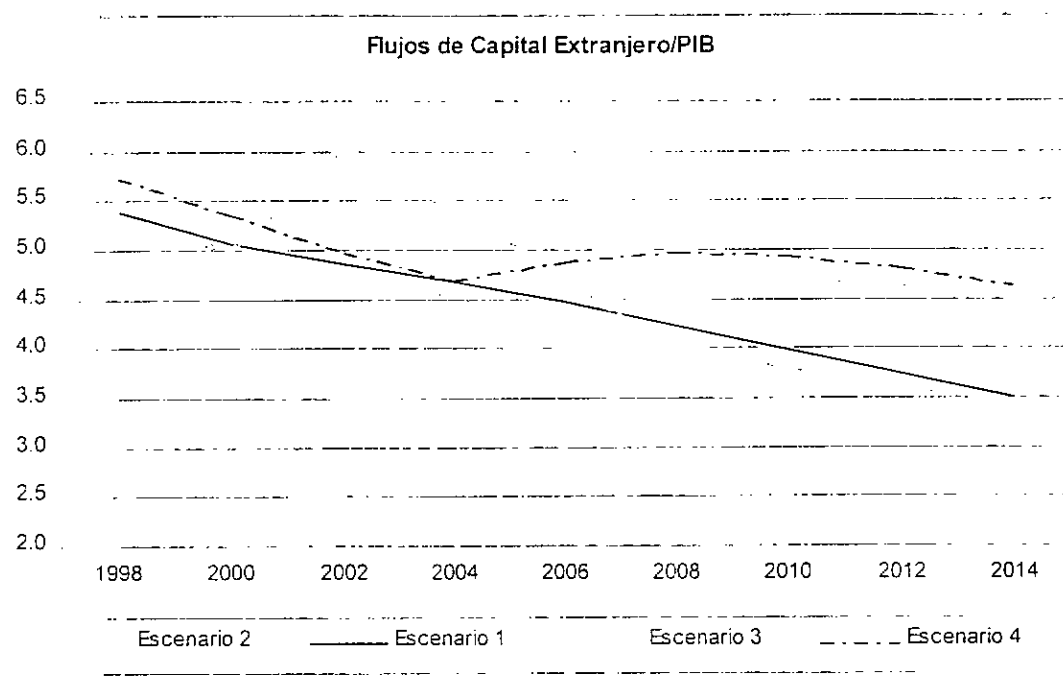
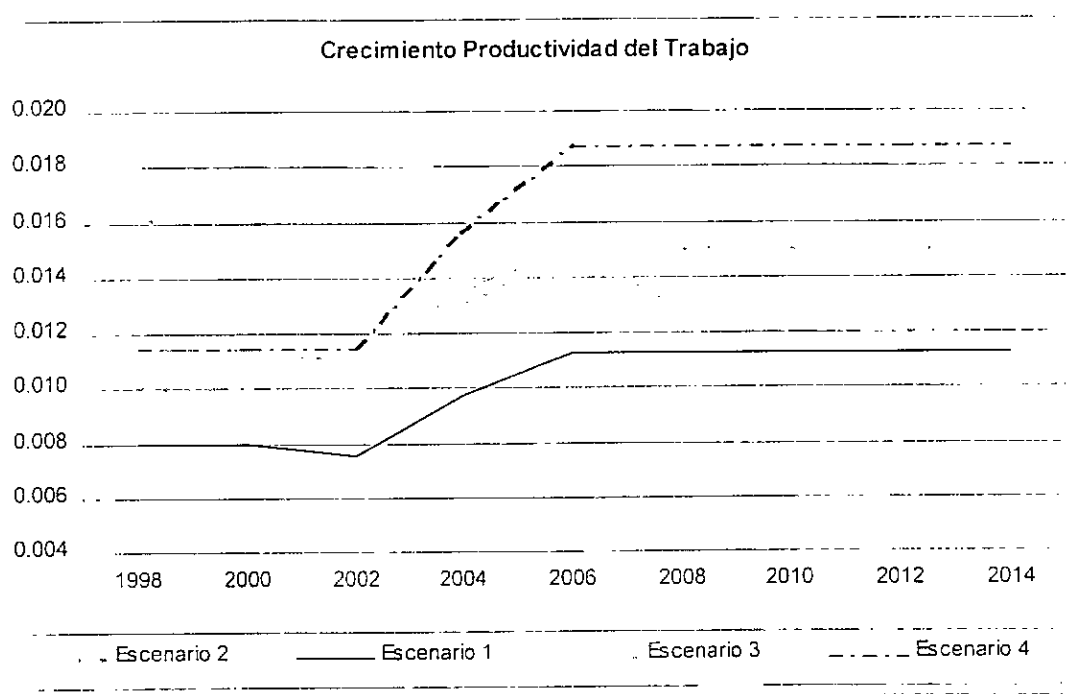


Gráfico 23



La *productividad laboral* en el caso de La Unión hace la Fuerza registra el mejor desempeño de los cuatro escenarios analizados. (ver Gráfico 24) Durante los primeros años de este escenario este indicador presenta un buen comportamiento, similar al registrado en el escenario Todos a Marchar, como resultado de los efectos positivos que tienen las perspectivas de paz sobre la asignación de los recursos y la inversión. A partir del año 2.002 la tasa de crecimiento de la productividad laboral se eleva sustancialmente como resultado de la reducción efectiva de los índices de violencia y de las mayores inversiones en educación y salud. hasta llegar a ser casi 2% desde el año 2.006 hasta el final del período analizado.

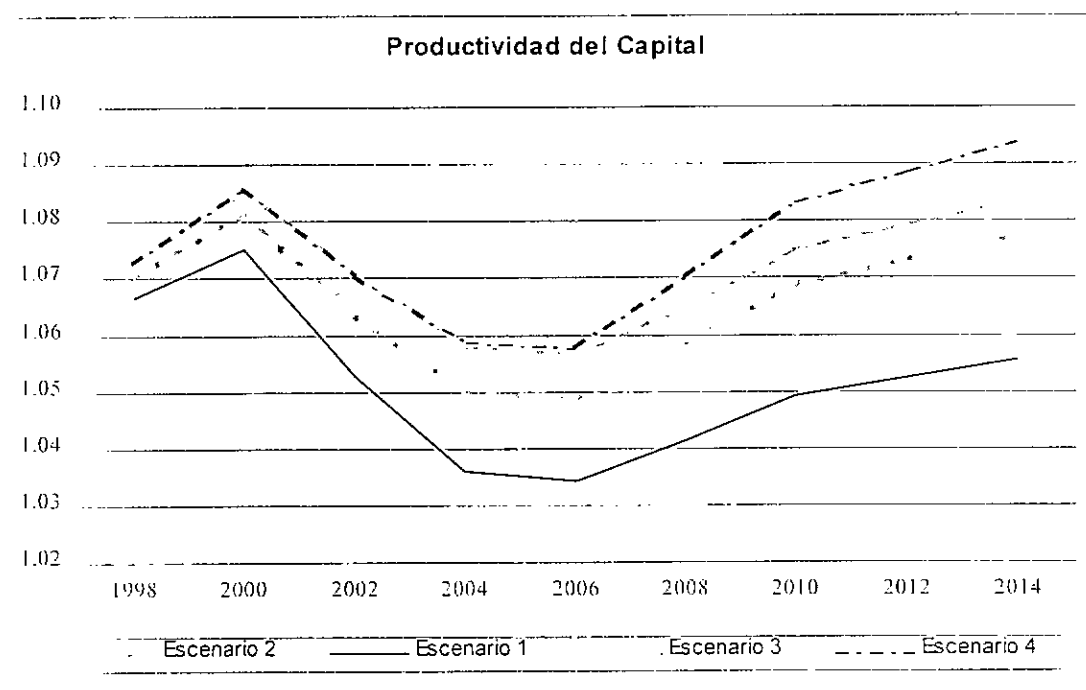
Gráfico 24



En el caso de la *productividad del capital* las condiciones generadas por el consenso nacional alrededor del propósito de la paz también tienen un efecto positivo. Si bien esta variable registra un comportamiento cíclico similar al de la producción, al igual que en los

demás escenarios, las tasas de crecimiento de la productividad del capital son las mayores de los cuatro escenarios analizados. (ver Gráfico 25) Este comportamiento sobresaliente es el resultado del positivo entorno que la paz y la reconciliación representan para la inversión productiva, tanto nacional como extranjera.

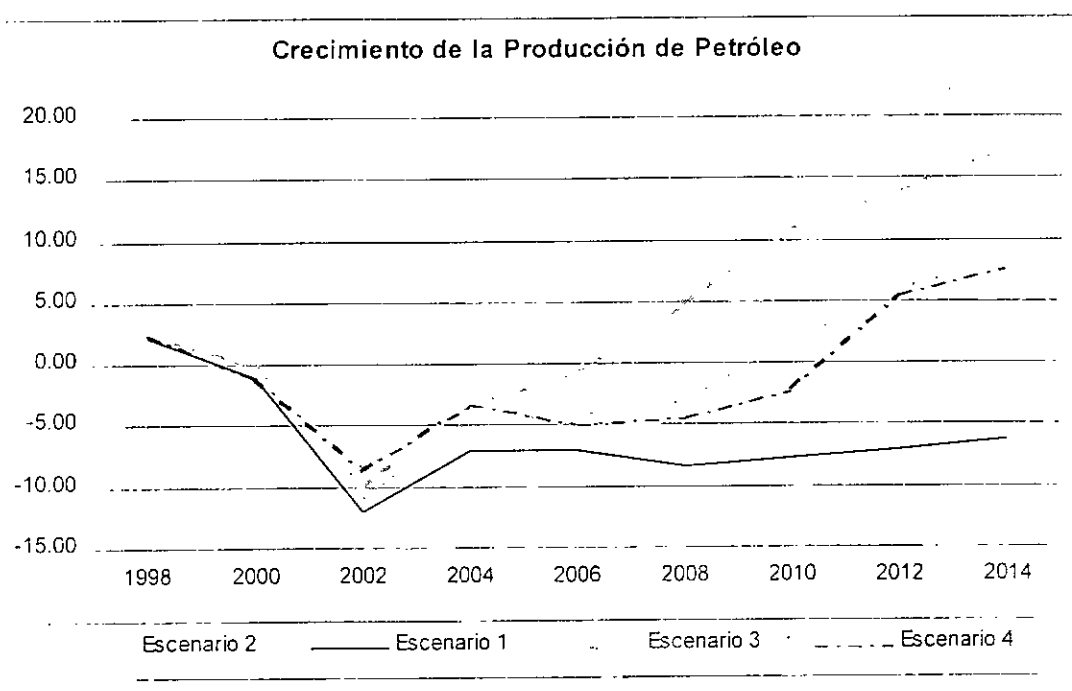
Gráfico 25



En contraste, el consenso nacional inherente a este escenario no parece ser tan positivo para la *producción petrolera*. Como se observa en el Gráfico 26, la evolución de la producción de crudo en este escenario solamente es superior a la registrada en el escenario 1 (Amanecerá y Veremos). Si bien en el caso de La Unión hace la Fuerza la producción vuelve a aumentar hacia el año 2011 y logra tasas de crecimiento superiores a 5% anual al final del período, la recuperación de la actividad productiva es más lenta que en los escenarios del régimen autoritario (Todos a Marchar) y los diálogos de paz con el gobierno (Más vale Pájaro en Mano). En efecto, el hecho de que en La Unión hace la Fuerza los

diálogos de paz sean adelantados con un papel protagónico de la sociedad civil, implica que el proceso sea más lento, le incertidumbre mayor, y que la inversión petrolera sólo se reactive hacia el año 2.004.

Gráfico 26



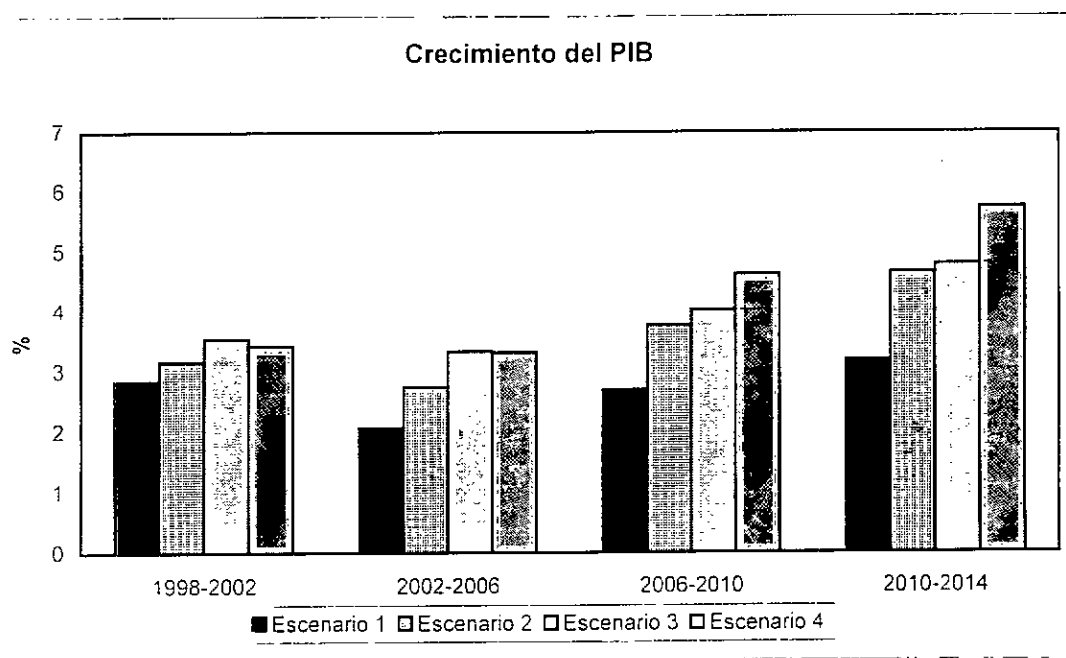
D. Principales Resultados

El clima de concordia y optimismo que se deriva del consenso nacional, generado alrededor del propósito de la paz, hace que La Unión hace la Fuerza ofrezca los mejores resultados económicos de los cuatro escenarios analizados. Como ya se mencionó, este escenario registra el mejor desempeño de variables tales como las finanzas públicas, los flujos externos de capitales, y la productividad laboral y del capital.

Estas circunstancias se traducen en un notable dinamismo de la producción. Si bien en los primeros años del período las tasas de crecimiento del PIB son superadas por aquellas registradas en Todos a Marchar, el balance para los 16 años analizados muestra

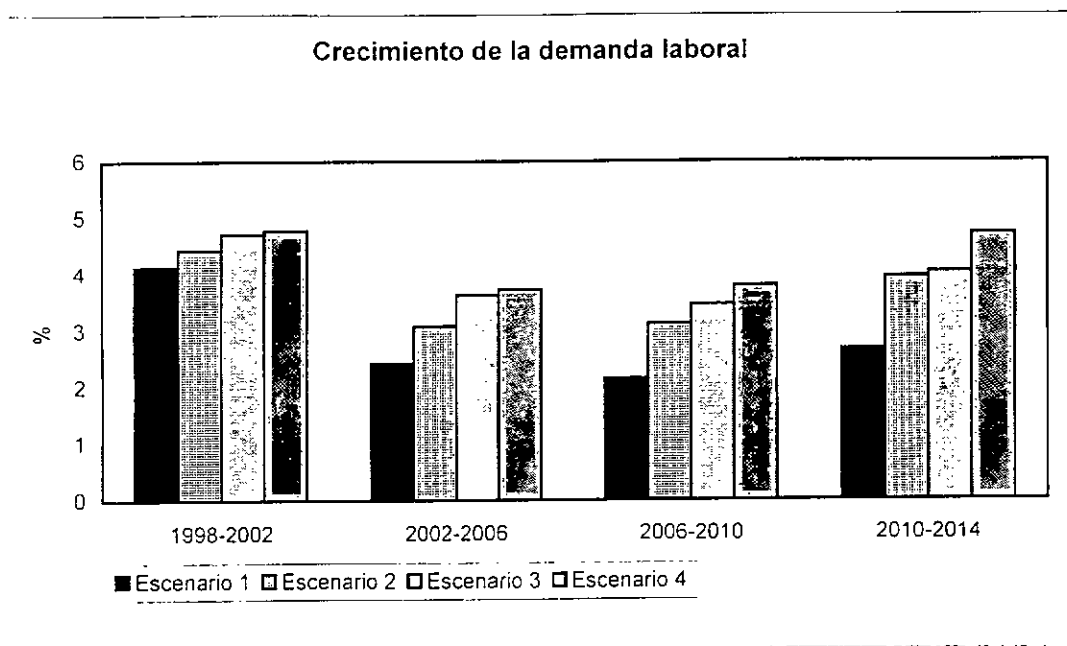
que La Unión hace la Fuerza presenta en el mediano plazo el más alto crecimiento de la producción. (ver Gráfico 27)

Gráfico 27



Este dinamismo económico va de la mano de una notable mejoría de la situación social. Por una lado, como se ve en el gráfico, la demanda por trabajo en este caso es la más dinámica entre los cuatro escenarios analizados, para todo el periodo de estudio. (ver Gráfico 28) De otra parte, el notable incremento del empleo va acompañado de un esfuerzo decidido del gobierno para mejorar las condiciones de vida de la población menos favorecida, resultado de los acuerdos de paz logrados.

Gráfico 28



III. CONCLUSIONES

El ejercicio de intentar establecer las implicaciones económicas de los escenarios propuestos por Destino Colombia arroja conclusiones interesantes. Por un lado, parece haber cierta claridad acerca de cuál es el escenario que ofrece mejores resultados económicos y sociales, a la vez que también es identificable aquél que presenta un peor desempeño en esos campos. De otra parte, los dos escenarios intermedios que permiten ejemplificar las disyuntivas que enfrentan las autoridades en el momento de tomar decisiones hacia el futuro.

En efecto, entre los cuatro escenarios sobresale Amanecerá y Veremos como aquél que registra el peor desempeño económico y social. Este comportamiento es el resultado de la ineficiencia en el uso de los recursos públicos derivada del clientelismo y la corrupción, los altos costos económicos y sociales de la violencia, y la baja productividad del trabajo y el capital, generada por la asignación ineficiente de los recursos productivos. De esta manera, es claro que el equilibrio inestable que ha mantenido el país en las últimas décadas,

en medio de las escaramuzas de los actores armados, tan sólo beneficia a unos pocos y es el peor negocio para la sociedad. De manera análoga, no es cierto que si al país le va mal a la economía le pueda ir bien.

En los otros tres escenarios se logra conjurar la guerra interna, pero en cada uno de ellos de una manera distinta. Ese uso de mecanismos diversos para lograr la paz determina diferentes resultados socioeconómicos. Así, el escenario La Unión hace la Fuerza registra el mejor desempeño en los campos económico y social. El clima de concordia y confianza que se desprende de la conciliación alcanzada en este escenario garantiza un entorno económico propicio para la inversión, el crecimiento, el empleo y la productividad de los factores. De otra parte, los compromisos alcanzados en las negociaciones de paz permiten incrementar de manera significativa el gasto social, lo cual, junto con la reducción de los índices de violencia, se traduce en los mayores niveles de bienestar de la población entre los cuatro escenarios analizados.

Los escenarios restantes ofrecen una combinación interesante de resultados en lo económico y lo social. Mientras Más Vale Pájaro en Mano registra el segundo mejor comportamiento en el campo social –fruto de los compromisos adquiridos en las negociaciones de paz- sus beneficios económicos no se alcanzan a evidenciar en los 16 años analizados. De otro lado, en tanto Todos a Marchar revela el segundo mejor comportamiento económico entre los cuatro escenarios, sus costos sociales y de derechos humanos son evidentes.

Esta comparación pone de presente el dilema que enfrenta un gobierno acerca de qué camino tomar para lograr la paz. Por una parte, el de la mano dura ofrece resultados contundentes en el corto plazo, reduciendo los índices de violencia y generando un entorno atractivo para la inversión privada y la actividad económica. Sin embargo, los altos costos

sociales y de derechos humanos ponen en tela de juicio la sostenibilidad misma de la estrategia. De otro lado, la opción de la negociación del gobierno con los agentes alzados en armas genera en el corto plazo zozobra e incertidumbre para la inversión y los agentes productivos, lo cual implica que los beneficios económicos de la paz sólo se cosechan en el largo plazo. Al mismo tiempo, la opción del diálogo y la conclusión satisfactoria de las negociaciones garantizan buenos resultados en el campo social, aunque no tan satisfactorios como los registrados en La Unión hace la Fuerza.

Del análisis de los cuatro escenarios de Destino Colombia queda claro que lo peor que podemos hacer los colombianos es no hacer nada y dejar que la vida nacional siga por el camino que ha transitado en los últimos años (Amanecerá y Veremos). También queda claro que la mejor opción para el país desde la perspectiva económica y social es la que corresponde a la descripción de La Unión hace la Fuerza. ¿Hasta dónde está preparada la sociedad colombiana para generar las condiciones inherentes a ese escenario de concordia? Si bien la respuesta a ese interrogante escapa por completo al propósito de este trabajo, visualizar ese escenario es una buena manera de empezar a evitar que la inercia aplaste al país.