

Introducción



El objetivo principal de la política económica es mejorar las condiciones de vida de la población (bienestar social). Este objetivo se alcanza a medida que aumenta la riqueza y se mejora su distribución¹ (crecimiento económico y equidad). En consecuencia, aumentar el crecimiento económico debe ser una preocupación central si se quiere elevar el bienestar social e impulsar el desarrollo (Barro y Sala-i-Martín, 1995; Sen, 1987, 2000; Ray, 1988). Alrededor de este objetivo de política económica no existe discusión; en lo que no existe claridad ni consenso, es en cómo alcanzar un crecimiento alto y sostenido.

¹Para usar una analogía: entre más grande es la torta y se distribuya de manera más equitativa, mayor es la porción que le corresponde a cada invitado.

En este marco, el problema del crecimiento económico es un tema central de la ciencia económica. Y su análisis, estudio y discusión surge desde las primeras escuelas de pensamiento económico, siendo varios los factores que se han identificado como sus determinantes. Desde el *mainstream* de la economía, se considera que el crecimiento de las economías se explica por la acumulación de factores y el cambio técnico (Torrent, 2009); y desde enfoques alternativos, otras son las causas que explica el crecimiento.

Desde la heterodoxia económica, existen enfoques que, como resaltan Robinson y Urrutia (2007), apuntan hacia explicaciones más profundas y fundamentales sobre las causas del crecimiento que la corriente ortodoxa. North y Thomas (1973), por ejemplo, plantean que la innovación, las economías de escala, la acumulación de capital, la educación, entre otros factores, no son las causas del crecimiento, sino que son el crecimiento mismo. En la misma perspectiva heterodoxa, algunos autores consideran que se debe fusionar la historia económica, el crecimiento económico y el desarrollo para entender las diferencias de las trayectorias del ingreso nacional entre países. En esta línea de pensamiento, trabajos como el de Maddison (2001) muestran que las diferencias en el ingreso per cápita entre países son el resultado de largos procesos históricos (Robinson y Urrutia, 2007). Desde una perspectiva institucional, son las instituciones las que explican el crecimiento (North, 1990; Acemoğlu y Robinson, 2012).

En el caso específico del crecimiento económico colombiano, entre 1924 y 2019 la tasa de crecimiento real promedio fue de 4.4 %, crecimiento positivo que ha significado mejoras en el bienestar de la población colombiana, pero que no ha estado exento de caídas y crisis, como las de 1929-1931 y 1998-1999 (ver figura 2.1), y no ha logrado cerrar la brecha de crecimiento con los países desarrollados.

El crecimiento económico colombiano ha sido abordado por un gran número de autores desde diferentes enfoques, que brindan diferentes explicaciones del comportamiento del crecimiento

observado (Robinson y Urrutia, 2007; Greco, 2002; Ocampo, 1984, 1984; Cepal, 2008a, 2008b, 2009; Cárdenas, 2002, 2007; Ortiz, 2009; Misas, 2002; Kalmanovitz, 2001 y 2010; Sánchez, 2014; entre otros). Estos trabajos concluyen, de manera general, que el crecimiento colombiano está relacionado con factores como la inversión, el capital humano, el cambio sectorial, la productividad, el sector externo, la violencia, el cambio estructural y las instituciones (derechos de propiedad, infraestructura, inflación, intervención del Estado en el mercado de capitales).

Desde el enfoque estructuralista, la dinámica y evolución de la economía es vista como un sistema, donde la tecnología y el progreso tecnológico hacen parte del sistema. Siguiendo este enfoque, Ortiz, Uribe y Vivas (2009) argumentan que existe una relación entre transformación industrial, capacidad tecnológica y crecimiento económico. Según estos autores, la desaceleración del crecimiento colombiano a partir de 1980 se explica por el congelamiento, desde los años sesenta, de la transformación industrial, y por la reducción sostenida desde los años ochenta de la autonomía tecnológica, y estas se explican, a su vez, por los efectos acumulados de las políticas de desarrollo que condujeron al estancamiento estructural. Desde el mismo enfoque estructuralista, Ortiz (2009) argumenta que la caída del crecimiento colombiano a partir de 1980 es el resultado de la parálisis de la diversificación económica, el escaso desarrollo infraestructural, la pérdida de externalidades tecnológicas y el aumento del secuestro.

Para otros autores, el desarrollo económico colombiano durante el siglo xx estuvo ligado con el sector externo. En esta perspectiva, los ciclos de la actividad económica y la estructura productiva del país han sido determinados por las fluctuaciones de los términos de intercambio y el comportamiento de los volúmenes de las exportaciones (Villar y Esquerra, 2007; Ocampo, 1984; Sánchez-Pérez *et al.*, 2019).

Desde un enfoque regulacionista, Misas (2002) muestra cómo el comportamiento de la economía y la política colombiana

han estado ligadas y son explicadas por la evolución y dinámica de las instituciones. Desde una perspectiva institucional, Kalmanovitz (2001, 2010) destaca el papel de las instituciones en el desarrollo y la historia del crecimiento económico colombiano.

Como se observa, no existe consenso sobre las causas que explican el crecimiento colombiano (Lorente, 2020), y la respuesta depende desde el enfoque teórico que se aborde el problema.

En este contexto de diferentes explicaciones acerca del crecimiento económico colombiano, continúan abiertas preguntas como, por ejemplo, ¿cuáles son los elementos de fondo que explican el crecimiento económico? En este trabajo se brinda una explicación diferente y alternativa a las explicaciones dadas hasta el momento a este problema en Colombia, desde el enfoque de sistemas sociales de innovación y de producción (SSIP) desarrollado por Amable *et al.* (1997) y Amable (2003). Desde los SSIP, el crecimiento es explicado por las características, interacciones y complementariedades de los arreglos institucionales que componen el modelo de producción.

La idea de Amable es que las economías modernas son SSIP y que su análisis puede hacerse usando los conceptos de complementariedad y jerarquía² de las instituciones. Los SSIP son arreglos institucionales que están conformados por subsistemas de producción que interactúan y complementan, y esto define la coherencia y la evolución potencial de las diferentes economías.

Para Amable, las instituciones definen a través de incentivos y restricciones el comportamiento de los agentes. Pero las instituciones no afectan las decisiones económicas de los agentes independientemente una de las otras. Las instituciones tienen jerarquías, interactúan y se complementan, y esto determina el comportamiento de los agentes económicos. No obstante, no

² La jerarquía de las instituciones expresa qué parte de estas impulsan o guían a las otras, lo que es útil para comprender las evoluciones históricas.

existen formas particulares de instituciones que sean superiores una de otra. Hay que resaltar que las interrelaciones entre las instituciones conducen a una complejidad de influencias difíciles de analizar y los efectos empíricos son difíciles de desmarañar.

Desde este enfoque, los modelos económicos son caracterizados no por una sino por varias formas institucionales que ejercen sus efectos en interacciones. En este sentido, los modelos económicos deben entenderse como conjuntos específicos de formas institucionales y de sus complementariedades asociadas.

El método de análisis empleado en esta investigación es cualitativo y se basa en información secundaria. Para abordar las preguntas formuladas, se parte de la información estadística y de la literatura más reconocida que existe sobre el tema. La información estadística proviene de fuentes oficiales y de la literatura especializada al respecto³. El libro está dirigido al público en general, economista o no economista, interesado en dar una mirada al crecimiento de Colombia desde un enfoque diferente al *mainstream* de la economía. La no presencia de formalización matemática permite abordar de una manera muy sencilla la lectura del documento.

Este libro se centra en el comportamiento de la economía colombiana entre los años 1945 y 2019, y se divide en dos subperiodos. Desde una perspectiva ortodoxa, entre 1945 y 2019, el país ha aplicado dos modelos de desarrollo diferentes, con políticas opuestas. Desde mediados de la década de 1940 hasta 1990 se adoptó un modelo proteccionista, y desde 1991 hasta la fecha se viene aplicando un modelo de apertura comercial y financiera. Mientras en el primer modelo se buscó el desarrollo del país protegiendo el sistema productivo interno, en el segundo modelo se le quita la protección y es sometido a la competencia externa.

³ Se hace especial referencia a Sánchez (2014).

Para responder la pregunta general formulada, primero se aborda el SSIP de la economía colombiana para cada uno de los dos subperiodos de análisis. Para este propósito, se presenta primero una breve descripción histórica de cada uno de los subsistemas que componen al SSIP, y de la intervención pública y del régimen internacional, y se abordan las implicaciones para la innovación y la especialización industrial en el país. Para entender el comportamiento de la economía se hace una caracterización del modelo de desarrollo económico colombiano para cada uno de los periodos de análisis. Para este fin, se realiza un breve análisis histórico de cada una de las formas o áreas institucionales que componen cada uno de los dos periodos de estudio. Luego se identifican las interacciones y complementariedades entre las áreas institucionales y sus implicaciones para el crecimiento económico de cada uno de los dos periodos.

Además de esta introducción, el documento está dividido en ocho capítulos. En el primer capítulo, se hace una breve presentación de los sistemas sociales de innovación y de producción (SSIP), y de los diferentes tipos de capitalismo. En el segundo capítulo se presenta el método de análisis empleado y el periodo de estudio. En el capítulo tres se realiza una explicación y análisis del SSIP que analiza la economía colombiana entre 1945-1990. Partiendo de los hallazgos del capítulo tres, en el capítulo cuatro se estudia el SSIP y el modelo de producción y sus efectos sobre el crecimiento entre 1945-1990. En este periodo las políticas formuladas por el Estado colombiano siguieron las recomendaciones proteccionistas de la Cepal. El periodo se divide, a su vez, siguiendo el comportamiento de la economía de auge y posterior quiebre del crecimiento económico, en dos subperiodos, 1945-1979 y 1980-1990. En el capítulo quinto se ofrece una explicación de los subsistemas que componen el SSIP y modelo de producción colombiano para el periodo 1991-2019. Con base en el marco institucional identificado en el capítulo quinto, en el capítulo seis se efectúa una explicación del crecimiento de la economía colombiana en el mismo periodo.

En el capítulo siete se responde la pregunta si entre los dos periodos de análisis realmente se dio o no un cambio de modelo de producción en el país. Primero se indica una respuesta desde la ortodoxia y después se ofrece una respuesta desde el enfoque de los SSIP. Finalmente, en el capítulo ocho se presentan, a modo de resumen, las conclusiones y algunas recomendaciones derivadas de los hallazgos de la investigación.