



Perspectivas del desarrollo económico colombiano: Los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez¹

Eduardo Lora
Septiembre, 2003

Hasta fines de los ochenta Colombia era el país más estable y de mayor crecimiento de la región. Eso cambió en los noventa. Primero pasó por un auge extraordinario, alimentado por una combinación de bonanzas de petróleo, narcotráfico y capitales externos y luego se precipitó en una aguda crisis. En 1999 el PIB cayó por primera vez en siete décadas. Al asumir el gobierno Álvaro Uribe, la recuperación seguía siendo esquiva y se habían agudizado los síntomas de inestabilidad económica. Los retos del gobierno en materia económica eran, y son aún numerosos, pero es conveniente verlos a la luz de los objetivos de la estabilidad y el crecimiento, pues eso permite organizar un diagnóstico de la situación que encontró y analizar si ha dirigido sus esfuerzos con un sentido de prioridades. Con ese propósito, las dos primeras secciones de este artículo se preguntan, respectivamente, por qué el país perdió la capacidad de estabilizar la economía y por qué se debilitaron las posibilidades de crecimiento económico. Hecho ese diagnóstico, la tercera sección discute si el nuevo gobierno ha dirigido sus esfuerzos a atacar las causas del doble problema de falta de estabilidad y bajo crecimiento. En la cuarta sección se concluye con una evaluación de las posibilidades de éxito de la estrategia de Uribe, teniendo en cuenta la oportunidad que ofrecen dos factores adicionales: la demografía y la integración internacional.

¿Por qué se perdió la capacidad de estabilizar la economía?

Los desajustes macro que se acumularon en los noventa han sido más difíciles de corregir de lo que ocurría en el pasado. A comienzos de los ochenta el déficit fiscal, el déficit externo y la apreciación cambiaria fueron tan o más graves que en la crisis de los noventa, pero fueron corregidos más fácilmente debido, esencialmente, a la mayor centralización de las decisiones económicas. En los noventa, la independencia del Banco Central, la descentralización fiscal (es decir, la transferencia obligatoria de cerca de la mitad de los recursos tributarios y la descentralización de buena parte las decisiones de

¹ Este documento fue preparado para el seminario “*Conflict and Peace in Colombia: Consequences and Perspectives for the Future*”, organizado por Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundación Ideas para la Paz, y Kellogg Institute for International Studies of the University of Notre Dame. Quiero agradecer muy especialmente la generosa ayuda que recibí de Iván Duque para la preparación de este documento, y los valiosos comentarios y sugerencias de Pilar Gaitán y Roberto Steiner.

gasto y endeudamiento), la mayor independencia de los poderes legislativo y judicial frente al ejecutivo, fueron todos **factores que redujeron el centralismo y, por consiguiente, la discrecionalidad de las políticas macro** (aunque hayan sido cambios justificables por otras razones). Además, la discrecionalidad macro se redujo por el hecho de que desaparecieron instrumentos de política tales como los aranceles, licencias y otros mecanismos de control a las importaciones, controles a los movimientos de capitales, a las tasas de interés y al crédito bancarios. En los noventa también desapareció como instrumento directo de política el ritmo de devaluación del tipo de cambio, al establecerse primero el sistema de bandas, y luego la libre flotación del tipo de cambio. Todos estos instrumentos se eliminaron en busca de dos objetivos: mejorar la eficiencia (abriéndole espacio al mercado) y facilitar la reducción de la inflación.

La menor discrecionalidad macro se combinó de manera desafortunada con **aumentos de naturaleza permanente en el gasto público**, en parte dictados por la Constitución de 1991, que consagró la descentralización, creó nuevas entidades en los sectores de justicia y seguridad, prohibió cualquier corrección futura de los aumentos del gasto social, y respaldó con la tutela una serie de derechos que demandan gastos públicos. El costo de estas decisiones constitucionales solo adquirió visibilidad con el paso del tiempo, en parte porque los primeros años fueron de bonanza fiscal, en parte porque las normas constitucionales estaban aún por interpretar e implementar. Los aumentos de gastos públicos fueron impulsados además por la convicción en los gobiernos de Gaviria y Samper de que era deseable ampliar el tamaño del Estado para responder a las demandas sociales, y por la expectativa durante el primero de estos gobiernos de que la apertura, la liberación financiera y otras reformas estructurales elevarían en forma permanente las tasas de crecimiento económico. De esta manera, a pesar de la transferencia masiva de recursos a los gobiernos sub-nacionales, el gobierno central aumentó sus niveles de gasto propio, en lugar de reducirlos como hubiera sido consistente con la estrategia de descentralización. Como resultado, el gasto público se elevó de menos de una cuarta parte del PIB a más de la tercera parte del PIB en el curso de la década.

En los noventa afloraron además los costos fiscales del **generoso e ineficiente sistema de pensiones**, cuyos problemas sólo fueron parcialmente corregidos por la reforma de 1993, que no detuvo el crecimiento de las deudas actuariales del ISS ni resolvió cabalmente el problema de los regímenes especiales en el sector público, pero sí redujo los ingresos corrientes del sistema por la creación del sistema de fondos privados de pensiones.

Los factores que dificultan actualmente dar respuesta a las crisis no son únicamente de naturaleza macroeconómica. Ya he mencionado algunas de las bases institucionales de la pérdida de discrecionalidad económica. Además, hay importantes factores políticos. El problema central, a mi juicio, es **la pérdida de cohesión de los partidos políticos**. Considerando el número y la orientación ideológica de los partidos, Colombia cuenta con una estructura partidista poco fragmentada y poco polarizada, lo que en principio debería facilitar la toma de decisiones colectivas en situaciones de crisis (y fue uno de los factores de éxito económico del Frente Nacional). Sin embargo, la cohesión partidista se resquebrajó gradualmente por efecto de un sistema electoral y de funcionamiento de los

partidos que premia la diferenciación y la fragmentación, y que carece de mecanismos adecuados de selección y control de las jerarquías políticas y de sus fuentes de financiamiento. En este sistema los intereses particulares predominan sobre los intereses colectivos, pues los políticos tienen incentivos más fuertes para responder a grupos específicos de electores y a los patrocinadores de sus campañas que a los lineamientos y objetivos centrales del partido (los cuales son además intrínsecamente débiles, debido a la ausencia de diferenciación ideológica). Reformas económicas esenciales para superar las crisis (tales como reformas tributarias o del aparato estatal) son desvirtuadas en el proceso de discusión legislativa por esta falta de cohesión de los partidos y su debilidad frente a poderosos grupos de interés, tales como los grupos económicos y los sindicatos del sector público. El Ejecutivo contribuye a este problema en la medida en que acude a prácticas clientelistas para conseguir el soporte de los congresistas a sus iniciativas de reforma.

La capacidad de influencia de los intereses particulares depende de la magnitud de las rentas que están en juego y que pueden ser utilizadas para influir las decisiones. La apertura y otras reformas pro mercado de comienzos de los noventa buscaron reducir las rentas improductivas derivadas del control de importaciones, los controles de precios y otras formas de intervencionismo del Estado en la economía. Sin embargo, en los noventa **las fuentes de rentas improductivas crecieron y se multiplicaron** por muchos otros canales: las bonanzas del petróleo y del narcotráfico, las transferencias de recursos fiscales a municipios y departamentos, la privatización de los servicios de infraestructura y el aumento del gasto público total. Paradójicamente, cayeron rentas que se manejaban en forma más institucional y democrática, si bien no del todo eficiente, como las rentas del café, que se desplomaron como resultado del fin del Pacto de Cuotas en 1989. En cambio, aumentaron rentas más difíciles de manejar por ser de origen público, como las rentas petroleras, o de origen ilegal, como el narcotráfico. Aparte de penetrar los procesos de decisión política, las mayores rentas tuvieron otro efecto nefasto: fortalecieron a la guerrilla y los paramilitares. Prácticamente ignorados en el pasado, estos grupos adquirieron suficiente capacidad de intimidación y destrucción para inducir fuertes aumentos del gasto público en defensa y para hacer inviables numerosos proyectos de inversión privada y pública.

¿Por qué se debilitó el crecimiento?

Como hemos visto, la capacidad de respuesta a los shocks, que había sido clave para el éxito relativo de la economía colombiana hasta las ochenta, se debilitó notablemente en los noventa por una combinación de causas económicas, políticas e institucionales. Pero las posibilidades de desarrollo económico futuro lucen bastante modestas además por otra serie de factores que afectan las tendencias de crecimiento permanente.

El principal factor adverso es la **violencia**, cuyas principales causas de aumento desde mediados de los ochenta han sido el auge de las rentas del narcotráfico y, en menor medida, el colapso del sistema judicial. Las explicaciones socioeconómicas tradicionales tienen una capacidad explicativa mucho menor, pero forman parte del círculo vicioso de crimen, baja productividad, baja inversión, pobreza y concentración de la propiedad y el

ingreso. No es necesario que me extienda en este tema, pues es objeto de otras sesiones de este seminario. Basta con mencionar que algunos estudios atribuyen al aumento de la violencia una reducción de dos puntos en la tasa de crecimiento económico desde los ochenta.²

El segundo factor de importancia que atenta contra las posibilidades de crecimiento de mediano plazo es la **corrupción**. Colombia se considera actualmente uno de los países más corruptos de América Latina (posición 15 entre 25 países).³ Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, la corrupción no se concentra en los niveles bajos de prestación de servicios y atención al público en oficinas del gobierno sino en los niveles de decisión pública. Esta corrupción menos visible pero más dañina para las decisiones económicas es consecuencia de los problemas del sistema político ya mencionados (aunque influyen otros factores como las prácticas de manejo de personal y de incentivos de los funcionarios públicos y como la tradición de formalismo procedimental). Las entidades menos corruptas son aquéllas que han podido ser aisladas de las influencias políticas, lo cual sugiere que las medidas administrativas no bastan para combatir la corrupción.

Un tercer factor, muy relacionado con el anterior, es la **falta de imperio de la ley**, entendiendo por tal cosa la existencia de un sistema estable de leyes y normas, cuya interpretación es conocida y el cual es respetado por los particulares y por el gobierno con el apoyo de la justicia. En esta materia, Colombia ocupa un lugar aun más bajo en las calificaciones comparativas (posición 20 entre 26 países). La inoperancia de la justicia, que está en la base de este problema, no se debe a falta de recursos (el presupuesto desde 1995 ha sido tres veces más grande que en los primeros años de los noventa) sino a los mismos factores políticos ya mencionados, a la complejidad de los procedimientos, y a los cambios en el marco constitucional, los cuales aumentaron las demandas de justicia (ya de por sí muy elevadas debido al aumento de la violencia y el crimen), y crearon inseguridad jurídica en un laberinto de cortes judiciales con roles superpuestos y dualidades funcionales (como la Fiscalía, que dictamina medidas de aseguramiento e instruye los procesos, contribuyendo a la congestión de las cárceles por numerosas detenciones sin sentencia). La falta de imperio de la ley implica incertidumbre, altos costos de transacción y poca protección de derechos de los inversionistas, todo lo cual atenta contra la inversión y la productividad. La legislación colombiana tiene además sesgos muy marcados en contra de los acreedores, los empleadores y los arrendadores, que se combinan con el débil imperio de la ley produciendo como efectos deficiencias de inversión en infraestructura, un reducido tamaño del sector financiero y muy baja generación de empleo formal (es decir, con cobertura plena de beneficios legales).

¿Qué está haciendo el gobierno?

² Cárdenas, Mauricio, "Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?" Center for International Development at Harvard University, Working Paper 83, 2001.

³ Según el sistema de indicadores de Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/1", Banco Mundial.

Como hemos visto, las causas de la pérdida de estabilidad y el débil crecimiento económico se cifran en:

- La pérdida de discrecionalidad de las políticas macro
- Los aumentos de naturaleza permanente en el gasto público
- El generoso e ineficiente sistema de pensiones
- La pérdida de cohesión de los partidos políticos
- El aumento de las rentas improductivas, especialmente el narcotráfico
- El aumento de la violencia
- La corrupción, la falta de imperio de la ley y el debilitamiento de la justicia.

Puesto que estas causas están relacionadas entre sí, debe juzgarse la estrategia de gobierno según su capacidad para atacarlas en forma conjunta. Creo que eso es justamente lo que ha tratado de hacer el gobierno de Uribe, aunque en forma inefectiva en algunos casos. A continuación se resumen las principales medidas e iniciativas en cada campo y los principales resultados.

Para **recuperar la discrecionalidad de las políticas macro**, no es una opción regresar al modelo de intervencionismo económico del pasado (aunque algunos segmentos del gobierno han tratado que así sea). Tampoco es una opción poner bajo control del ejecutivo la política monetaria y cambiaria (como lo ha intentado sin éxito el Presidente), pues la independencia del Banco Central es esencial para mantener la inflación bajo control y para asegurar la confianza de los acreedores internacionales. No será posible recuperar los instrumentos de estabilización que desaparecieron, y eso significa que aquéllos que quedan disponibles deben ser mucho más eficaces. La tasa de interés y el nivel de gasto público deberían ser las dos variables claves de la política de estabilización, como lo son en los países desarrollados. Pero el margen en que pueden moverse estas variables en Colombia está muy limitado por niveles de deuda pública que superan el 50% del PIB (sin incluir la deuda pensional y muchos otros pasivos contingentes) y por inflexibilidades del gasto público (el servicio de la deuda, los pagos de salarios y pensiones y las transferencias a los territorios absorben 112% de los recursos tributarios, según cálculos del Banco Mundial para el 2001).⁴ La estrategia macro del gobierno tiene entre sus objetivos centrales reducir el coeficiente de deuda y recuperar flexibilidad en el manejo del gasto público, pero el espacio que puede esperarse ganarse es bastante modesto, como veremos enseguida. Por consiguiente, la economía seguirá estando vulnerable a la volatilidad.

Recortar el gasto público de naturaleza permanente ha sido un elemento central de la política del Ministerio de Hacienda (que no ha contado siempre con el apoyo del Presidente). Los logros incluyen el cierre de algunas entidades y la propuesta de reforma de la constitución en lo relativo a los salarios públicos, que forma parte del referendo. Sin embargo, el Ejecutivo ha mostrado poca unidad y coherencia en otros recortes al gasto, y ha contribuido a que haga carrera la tesis de que es necesario continuar aumentando los gastos “sociales” en educación, salud y protección social. De acuerdo con el proyecto de Presupuesto para el 2004, los gastos totales del gobierno central volverán a subir, llegando a 21,6% del PIB, el doble que en 1993. Ante la imposibilidad de lograr los recortes del

⁴ World Bank, *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, 2003.

gasto que asegurarían la sostenibilidad fiscal, el gobierno se ha visto forzado a elevar algunos impuestos, lo cual es un paliativo fiscal de corto plazo, pero una medicina costosa en el mediano plazo, debido a la manipulación de las iniciativas en el congreso y a los efectos dañinos que pueden tener más impuestos sobre la inversión y el crecimiento. Los ingresos totales del gobierno central en 2004 llegarán tan solo al 16% del PIB, según el proyecto de Presupuesto, dejando un déficit fiscal del gobierno central de más de 5 puntos del PIB.

La **reforma del sistema de pensiones** ha sido una prioridad del gobierno, que logró ya una reforma que eleva los requisitos de cotización, recorta los beneficios y limita el traslado de afiliados de los fondos de pensiones al sistema público, entre otras medidas. Según el Ministerio de Protección Social esto reduce la deuda actuarial del sistema de más de 200% a 158% del PIB. Sin embargo, sigue sin resolver el problema de los regímenes excepcionales, y no puede decirse que esté asegurada la sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La **reforma del sistema electoral y de partidos** ha sido una iniciativa central del gobierno que tiene como objetivo disciplinar y dar cohesión a los partidos. El Congreso aprobó el pasado mes de julio una reforma que elimina la doble militancia política, aumenta los requisitos para la constitución de partidos, establece las listas únicas con voto preferencial (optativo para los partidos), define las reglas de financiamiento de las campañas y democratiza el acceso a los medios de comunicación. El gobierno aspira a complementar esta reforma con los puntos del referendo que buscan la eliminación de las suplencias en el Congreso, la muerte política de los funcionarios corruptos, la administración independiente del Congreso, la reducción del número de congresistas y la creación del sistema de bancadas.

El gobierno de Álvaro Uribe ha puesto un gran énfasis en la necesidad de **recortar las rentas del narcotráfico**, y los logros no son despreciables. Las zonas de cultivos ilícitos se redujeron de cerca de 180.000 hectáreas en el año 2000 a 101.000 hectáreas a fines del 2002, según información del Departamento de Estado de los Estados Unidos, o de 163.000 hectáreas en el 2000 a 102.000 hectáreas en 2002 según las estadísticas del Ministerio de Defensa Nacional. Esto se ha logrado gracias a la eliminación de la zona de distensión, las campañas activas de persecución de la guerrilla y la fumigación de cultivos. La meta para este año es fumigar 150.000 hectáreas y hasta agosto se habían fumigado más de 100.000. Por supuesto, esta política no está libre de costos ambientales y sociales, y su efectividad dista de ser total, pues buena parte de los cultivos tienden a reaparecer, tanto en el país como en otras partes. En adición, puesto que la demanda del producto es poco elástica, cualquier disminución en la oferta de coca tiende a ser compensada con aumentos de precio. Por lo tanto, a partir de estas cifras es difícil saltar a conclusiones sobre cuánto se han reducido las rentas del narcotráfico.⁵

⁵ La efectividad de la política de fumigación ha sido duramente cuestionada por un estudio reciente de un grupo de investigadores coordinado por Hernando Gómez Buendía. Véase "El Conflicto: Callejón sin Salida", Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas.

El gobierno de Uribe fue elegido bajo el mandato de **reducir la violencia**, como requisito para restablecer el imperio de la ley. Aunque la estrategia que ha seguido el gobierno es objeto de debate en otra sesión de este seminario, es importante destacar que ésta ha sido el área de mayores logros del gobierno. En el primer semestre del 2003 los homicidios disminuyeron 21%, los secuestros 34%, los ataques terroristas 53%, el número de víctimas de masacres 35%, y los atentados contra torres de energía 58%⁶. El mejor ambiente de seguridad ha incidido ya en el clima de inversión y en la confianza de las personas. Sin embargo, algunos observadores señalan que para profundizar estos logros debe replantearse la estrategia de seguridad

Las principales iniciativas para **combatir la corrupción** han sido adelantadas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría de la Nación. En el último año la Contraloría ha tomado en garantía bienes por 15.000 millones de pesos, propiedad de 3.500 ex funcionarios públicos que han sido acusados de delitos y pérdidas contra el Estado por más de 200.000 millones de pesos⁷. Estas iniciativas implican un esfuerzo notable, si se considera que entre 1994 y 2002 el monto de los fallos fiscales proferidos ascendió a 250.000 millones. También se ha registrado un importante aumento en la carga de la Procuraduría General de la Nación (más de 15.000 procesos iniciados y un número semejante de procesos terminados desde enero de 2002 hasta junio pasado, que han llevado a sancionar a 2.400 funcionarios públicos). El gobierno carece de una estrategia articulada de **fortalecimiento de la justicia**, y ha tenido pocos avances en este campo. El tema ha surgido recientemente en el debate público con las propuestas de un importante grupo de analistas que apuntan, entre otras cosas, a fortalecer la capacidad investigativa del Estado, y a eximir al sistema judicial de casos de carácter comercial y delitos menores que podrían ser atendidos por sistemas alternativos, con el fin de concentrar a los aparatos del Estado en castigar los delitos atroces.⁸

¿Qué posibilidades de éxito tiene el gobierno?

La conclusión que se extrae de esta reseña de iniciativas de política es que el gobierno ha dirigido correctamente sus esfuerzos a atacar las causas fundamentales de la pérdida de estabilidad y del bajo crecimiento. Sin embargo, lo que ha logrado no garantiza el éxito. Diversas iniciativas no han contado con el apoyo político necesario, especialmente aquellas necesarias para la sostenibilidad fiscal. Se espera un déficit del sector público consolidado de 2,6% del PIB para el presente año y de 2,5% del PIB en 2004, mientras que el déficit del gobierno central aumentará de 4,7% al 5,7% del PIB. Estas cifras implican que sigue pendiente un ajuste fiscal en el gobierno central del orden de 4 a 5 puntos del PIB y en el gobierno consolidado (incluyendo el central) de 2 a 3 puntos del PIB, que según diversos análisis es necesario para estabilizar la deuda y recuperar la

⁶ Departamento Nacional de Planeación, "Cifras de Violencia II Trimestre 2003", abril-mayo-junio, 2003.

⁷ El Tiempo. Septiembre 12 de 2003.

⁸ Hernando Gómez Buendía, "El Conflicto: Callejón sin Salida", Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas.

sostenibilidad fiscal.⁹ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que cualquier cálculo de sostenibilidad fiscal es muy sensible a las proyecciones de crecimiento económico. Con los niveles actuales de deuda, por cada dos puntos adicionales de crecimiento económico, la necesidad de ajuste fiscal se reduce aproximadamente en un punto del PIB. Por consiguiente, si bien la sostenibilidad fiscal es necesaria para el crecimiento, también depende de éste. Eso implica que, sin tomar medidas adicionales en el ámbito fiscal, es factible pasar de un mal equilibrio en el que hay poco crecimiento y una situación fiscal insostenible, a un buen equilibrio con alto crecimiento y finanzas públicas viables¹⁰. Ello requiere que otros factores suficientemente fuertes aumenten (al menos inicialmente) el crecimiento. Ninguno de los grandes temas de la agenda de políticas del gobierno que hemos discutido hasta ahora tiene esa capacidad. Pero hay dos factores adicionales que, combinados, podrían hacerlo: la demografía y la integración internacional.

La demografía es un factor de mediano plazo que podría ayudar poderosamente al crecimiento en Colombia. El país se encuentra en un período demográfico muy favorable, por el hecho de que la población en edad de trabajar está creciendo más rápido que la población menor, y de que aún es muy pequeña la población en edad de jubilación. Los países del Sudeste Asiático lograron el despegue económico en esta etapa demográfica, porque el uso productivo de la creciente fuerza de trabajo (estimulado por un gran dinamismo exportador) les permitió financiar aumentos muy rápidos de educación y aumentar las tasas de ahorro e inversión. Colombia está desaprovechando este período único de oportunidad porque muchos jóvenes están siendo excluidos de las actividades laborales (debido no solo al poco crecimiento de la economía sino también a los altos salarios mínimos e impuestos y recargos a la nómina) y porque se está desperdiciando parte del potencial de ahorro que se tendría con un mejor sistema público de pensiones, que podría generar superávits para pagar las pensiones futuras (como ocurre con el componente privado de capitalización individual). Por consiguiente, una reforma pensional más profunda, con un período de transición más corto, es también necesaria desde este punto de vista. Además, es necesario mejorar las posibilidades de empleo de los jóvenes. La reforma laboral aprobada a fines del 2002 fue un avance importante, pero incompleto en esa dirección, pues no logró reducir los recargos a la nómina, aunque sí redujo otros costos y rigideces que estaban limitando el empleo. Por supuesto, para crear empleo no basta con eliminar restricciones, además debe haber demanda de trabajo. Aquí es donde entra en juego la integración internacional.

El principal factor favorable al crecimiento futuro es la **perspectiva de la integración comercial** con Estados Unidos, bien sea a través de un tratado bilateral o como parte de un acuerdo hemisférico. Colombia fue uno de los pocos países de América Latina y el Caribe cuyas exportaciones crecieron menos en los noventa que en los ochenta, afectadas por el fin del pacto de cuotas del café, las crisis de los países vecinos y la pérdida de

⁹ Véase ANIF, *Carta Financiera*, Julio 2003, y World Bank, *Colombia: The Economic Foundation of Peace*, 2003.

¹⁰ Especialmente si la modalidad de crecimiento hace posible una caída del tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo, ya que ello reduce el valor real de la deuda pública en dólares. Dos factores cruciales en el tipo de cambio real de equilibrio son la productividad y el desempeño de las exportaciones. A ambos contribuiría fuertemente la integración comercial con Estados Unidos.

competitividad relativa frente a México y los países centroamericanos y del Caribe. Un acuerdo permanente con Estados Unidos reduciría las desventajas para Colombia y estimularía inversiones de más largo plazo (como de hecho ha ocurrido ya gracias a la ampliación de las preferencias unilaterales). Colombia tiene en su contra la ubicación de sus ciudades y de sus zonas de producción agrícola, que se combina con la inseguridad y las deficiencias de los servicios portuarios para dar como resultado costos de transporte muy elevados. Sin embargo, la integración puede abrir oportunidades a nuevos sectores en los que esta dificultad sea menos grave y puede inducir la reubicación de las industrias en zonas más cercanas a los puertos. Es de esperarse que el aumento de la inversión extranjera directa juegue un papel clave para lograr estos beneficios. En ausencia de un acuerdo de integración con Estados Unidos, la inversión se dirigirá a otros países que sí estén dispuestos a integrarse. Las perspectivas de integración con Estados Unidos son la mejor oportunidad que tiene el país para acelerar su crecimiento y así lo ha entendido el gobierno. El Presidente Uribe logró el apoyo personal de Bush para esta iniciativa y está orquestando una campaña diplomática y de opinión para sacarla adelante. Si tiene éxito, las perspectivas del desarrollo económico colombiano lucirán muy diferentes.