

# ESTADO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

EDUARDO SARMIENTO PALACIO

*Conferencia dictada durante el Primer Congreso  
Economía Empresarial «La Empresa y su entorno»,  
organizado por la Facultad de Economía Empresarial  
de la Universidad Autónoma de Manizales.  
Mayo de 1997.*

## I NTRODUCCIÓN

Las reformas estructurales de América Latina se presentaron como una manera de promover la inserción internacional, la modernidad y el crecimiento económico. En un principio, las economías experimentaron una aceleración del crecimiento que llevó a sus actores a proyectarlo al futuro y a proclamar el éxito del nuevo modelo económico. Al cabo de 3 o 4 años aparecieron dificultades en el sector externo y el ahorro que indujeron un

A N F O R A

fuerte descenso de la actividad productiva que compensó con creces los aumentos iniciales. El balance no podía ser más insatisfactorio. En los primeros seis años de la década el producto de la región avanzó 3.0% y para la parte restante se proyectan tasas entre 3.5% y 4%. De suerte que el crecimiento de la región durante la totalidad de la década será cercano a 3.3%. Esta cifra corresponde a un aumento de 1.2% del ingreso per capita que apenas compensa la caída de 1% registrada en la época perdida del 80 y muy inferior al promedio obtenido en las décadas del 50, 60 y 70. Así como la década del 80 fue la década perdida del endeudamiento, la del 90 será la mitad de la década perdida del choque neoliberal.

Los mayores costos del modesto desempeño de la región recayeron en los sectores laborales. En todos los países se presentaron aumentos del desempleo y solo en unos pocos se registraron aumentos modestos del salario real. El ingreso de los grupos laborales avanzó por debajo del crecimiento de la población y la mayor parte de los beneficios del modesto crecimiento se concentró en el capital.

En la actualidad la región pasa por un estado crítico. Las reformas estructurales no dieron los resultados buscados, o si se quiere, previstos. Por lo demás, el mal desempeño de la economía y en particular del sector laboral,

ha generado protestas y presiones para modificar el modelo económico.

La economía colombiana se mueve dentro de un contexto similar. La apertura comercial y cambiaria determinó un cambio en la estructura productiva en contra de las actividades industriales y agrícolas de alto valor agregado y desembocó en cuantioso déficit en cuenta corriente. En un principio el producto nacional se aceleró, al cabo de tres años cayó y en la actualidad pasa por un persistente proceso recesivo. Los mayores costos recayeron en el mercado laboral; en la agricultura tomó la forma de una caída del salario real y en el sector urbano en una explosión del desempleo.

Para bien o para mal, las reformas estructurales adoptadas durante la administración Gaviria, modificaron el funcionamiento de la economía colombiana. El marco actual es muy distinto al existente hace seis años y para entenderlo es necesario examinar la evolución reciente y anticipar los ajustes en lo que queda del siglo.

## **CAMBIO ESTRUCTURAL**

---

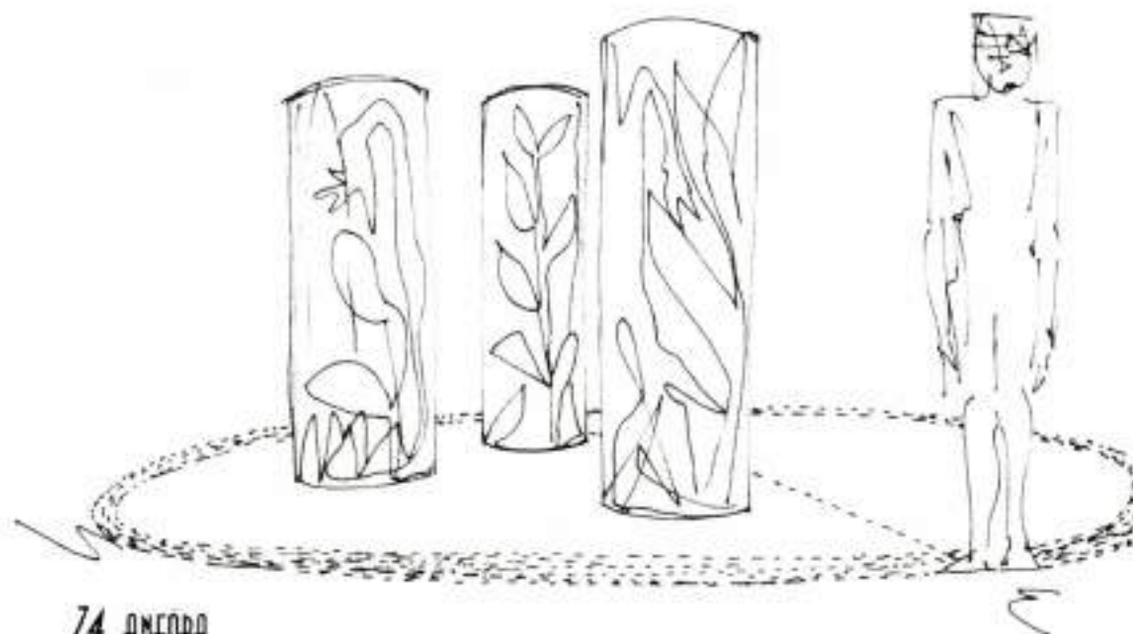
Colombia apareció en el contexto latinoamericano como una de las economías más reguladas y, al mismo tiempo, de mejor desempeño. Sus tasas de crecimiento, sin duda, las menos volátiles, sólo fueron superadas por

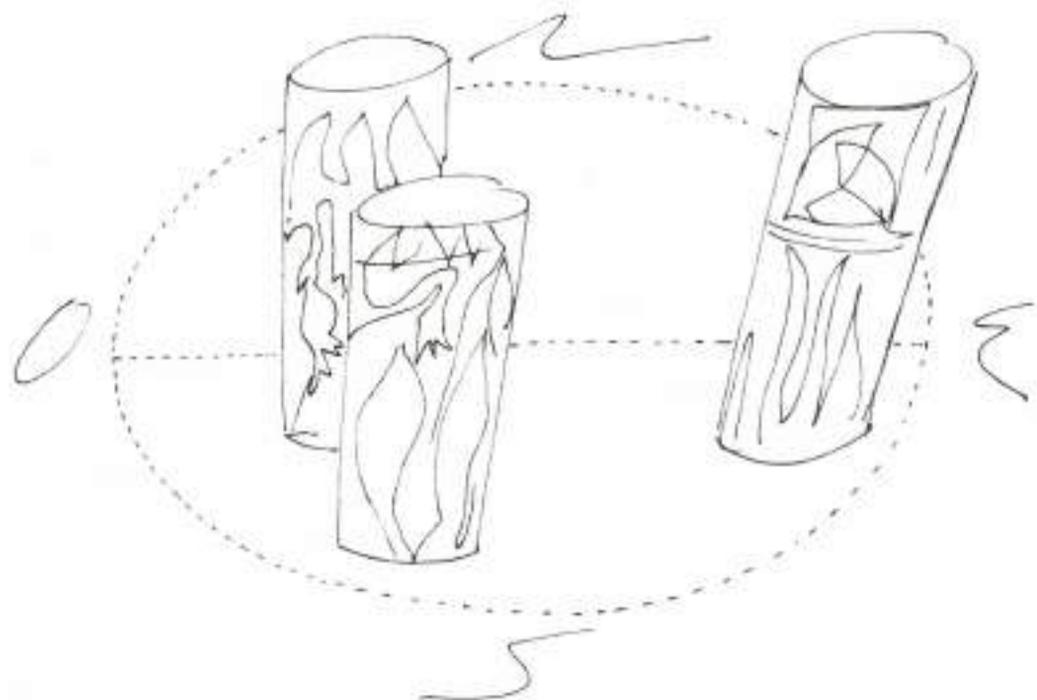
Brasil. Por lo demás, mostraba el historial de menores tasas de inflación y de menos frecuentes crisis en el sector externo.

La estabilidad de la economía colombiana constituía una limitación para retornar al modelo proteccionista. ¿Para que cambiar algo que había funcionado adecuadamente? También creaba, sin embargo, angustia en los organismos internacionales, que no veían bien que la economía de mejor desempeño de América Latina no entrara dentro del campo de las reformas. Así, Colombia fue el país que más se demoró en introducir las reformas, y, a diferencia de la mayoría de las economías de la región, no lo hizo impulsado por las crisis sino por razones ideológicas.

El desmonte arancelario en Colombia fue uno de los más drásticos de América Latina. El promedio de aranceles bajó en menos de un año de 38% a 12%. Adicionalmente, se modificó substancialmente la estructura relativa. Los aranceles reales de las materias primas y bienes intermedios bajaron en una mayor proporción que los restantes. Al final se llegó a un arancel de 20% para los bienes finales, de 15% para los bienes intermedios y de 10% para las materias primas.

La estructura arancelaria, en conjunto con la revaluación del tipo real de cambio, propiciaron un desplazamiento masivo de los sectores de alto valor agregado. Mientras en la industria se presentó un debilitamiento en los productos intermedios, en la agricultura





ra se registro una caída sistemática del área de cultivos transitorios. A cambio de ello se vieron favorecidas las actividades no transables y de ensamble. La industria de materiales de construcción y los sectores de ensamble, como automóviles, sustancias químicas y bienes de capital, avanzaron por encima del promedio. Lo propio sucedió en la agricultura, en donde florecieron las actividades agroindustriales, que emplean los productos comerciales como insumos, al igual que los cultivos permanentes que enfrentan dificultades de comercialización externa como la yuca, el ñame y la papa.

En fin, el experimento determinó un cambio fundamental en la composición productiva. Tanto en la industria como en la agricultura se presentó

un desplazamiento masivo de las actividades de alto contenido de valor agregado hacia las actividades de ensamble y las actividades no transables.

La apertura se justificó como una forma de revertir el comportamiento de la productividad que en la década de los 80 había crecido por debajo del promedio histórico. Se consideraba que la mayor disponibilidad y diversidad de los insumos y el aumento de la inversión inducidos por los menores precios internacionales traerían consigo un alza de la productividad que propiciaría la competitividad de los productos colombianos en el exterior. En efecto, la productividad (definida como la relación entre la producción y el empleo), tanto para la industria como para el conjunto de la economía, aumentó significativa-

mente con relación al pasado. La productividad industrial, que en el pasado creció 2%, en el periodo 1991-1995 lo hizo al 5.4% y en los últimos años por encima del 6%.

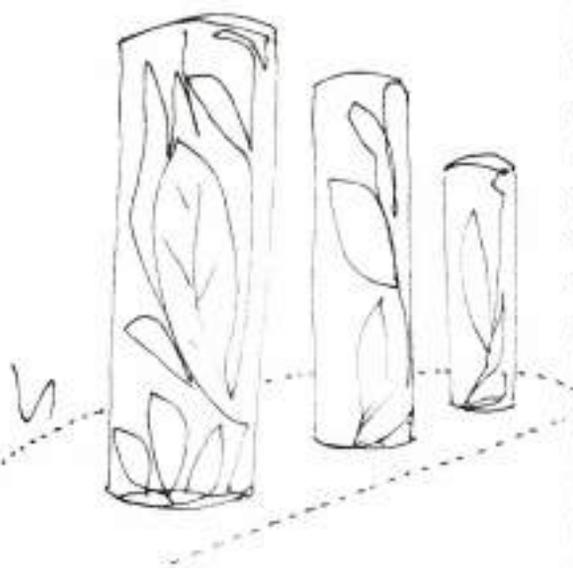
No faltaron quienes proclamaran con base en esta información el éxito y el milagro de la apertura. El análisis detallado de la información revela algo muy distinto. En general se encuentra que la elevación de productividad tuvo lugar simultáneamente con el aumento de las importaciones y una caída del empleo. La explicación es simple. En mi libro «Crecimiento económico y apertura» (1) se muestra que el mayor crecimiento de la productividad se explica en su totalidad por la mayor utilización de insumos y productos intermedios importados. Si el cálculo se realiza en términos del valor agregado, el crecimiento de la productividad no cambia significativamente con relación al pasado.

Los resultados más sorprendentes de la apertura se presentaron en la balanza de pagos. De acuerdo con las teorías de Heckscher-Ohlin y de Ricardo, que sirvieron de inspiración a los promotores del experimento, la liberación ocasionaría un cambio en favor de las actividades con ventaja comparativa, que supuestamente están en capacidad de movilizarse en forma más fácil y en mayores volúmenes. De esta manera, las exportaciones se ampliarían



paralelamente al aumento de las importaciones.

Las cosas ocurrieron en forma distinta. Las actividades productivas se trasladaron hacia los sectores de mayor ventaja comparativa que en el caso colombiano están representados por los productos de menor complejidad tecnológica, que tienen menores posibilidades de demanda externa, como son los bienes no transables y las actividades de ensamble. Pero, contrario a lo que se pretendía, las exportaciones quedaron relegadas a segundo plano. Al final surgió una estructura productiva altamente dependiente de las importaciones y que enfrentaba serias limitaciones para penetrar en los mercados externos. Tanto en la industria como en la agricultura, las importaciones se multiplicaron por 2 ó 3 y las exportaciones se estancaron. Se configuró un



deficit en cuenta corriente que paso de 1% del PIB al 5.5% del PIB.

Esta estructura no era sostenible. No era posible mantener una expansión de los activos de baja tecnología por encima del promedio. Tarde o temprano estas actividades retornarian por fuerza propia a la realidad. Aun mas grave, la experiencia muestra que un deficit creciente de la balanza de pagos crea dudas que llevan a la banca a reducir el acceso a los fondos internacionales. En algun momento aparece una escasez de divisas que precipita en una devaluacion masiva.

## **AJUSTE MONETARISTA**

La apertura economica desemboco en lo que puede denominarse como el modelo de sustitución del valor agregado. El bajo nivel de arance-

les, en particular de los productos intermedios, ocasiono una alta sustitución entre la producción domestica y las importaciones. La economia quedo en condiciones de sostener una mayor ampliacion de la demanda y del producto nacional mediante la expansión de las importaciones. En terminos más tecnicos, la elasticidad de las importaciones con respecto al producto aumento y se hizo altamente creciente. Aparentemente, el problema de crecimiento economico se redujo a un problema de importaciones.

La incongruencia del modelo reside en que la misma apertura da lugar a un cambio en la composición productiva que afecta negativamente a las exportaciones. De hecho, la aceleración del producto resulta en un crecimiento de las importaciones superior a las exportaciones, lo que redundo en un creciente deficit en cuenta corriente que no es sostenible.

En general todos los paises acudieron a este expediente para acelerar el crecimiento. La mayoría de ellos financiaron el aumento de importaciones con entradas crecientes de capitales que se volvieron insostenibles. En cierta forma se demostró que una bonanza de crecimiento al debe no dura mas de tres o cuatro años.

La excepción fue Chile que goza de enorme ventaja comparativa en los productos de estaciones que se ca-

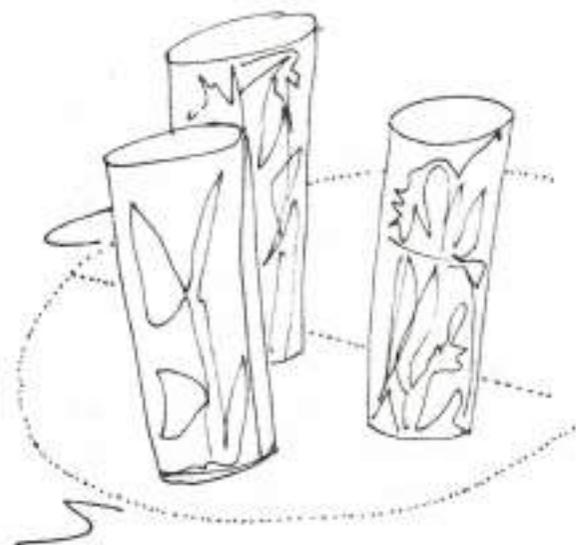
racterizan por una gran demanda externa. El cambio en la estructura productiva trajo consigo un aumento de las exportaciones muy superior al de la producción. El producto nacional se aceleró gracias a un crecimiento mayor de las importaciones y estas se lograron sostener por el elevado crecimiento de las exportaciones. De esta forma, la economía ha logrado mantener elevadas tasas de crecimiento con mayores tasas de crecimiento de las importaciones y con un equilibrio en la balanza de pagos.

Volvamos a la economía colombiana. Frente a la tendencia antes descrita y la eminencia al colapso, las autoridades monetarias adoptaron un severo programa de restricción monetaria. El Gobierno pretendía reducir el ingreso y la demanda agregada para ampliar las exportaciones y reducir las importaciones. Este manejo se reflejó

en un aumento de los medios de pago de menos de 10% y en tasas de interés activas de 50%. En un plazo relativamente corto se observó el debilitamiento de la construcción y de las ventas del comercio que revelaban un claro decaimiento de la demanda. Luego el proceso se trasladó a la industria, los servicios y las importaciones.

Sin embargo, los efectos sobre el sector externo no correspondían a los deseos, o si se quiere, a los propósitos. Las altas tasas de interés indujeron una entrada de capitales que indujo la revaluación del tipo real de cambio que, a su turno, creó más estímulos para traer capitales. La economía entró en un proceso indefinido de endeudamiento y revaluación. A los efectos de la apertura, se agregaron las altas tasas de interés y la revaluación, y los tres elementos en conjunto precipitaron la economía en una recesión continuada sin precedentes.

Lo curioso es que esta política no logró corregir significativamente el déficit en cuenta corriente. Al desmonte arancelario y a la revaluación que venía de atrás se le adicionó más revaluación. La reducción de las importaciones y la mejora de la balanza de pago provinieron de la caída de la actividad productiva y no del ajuste de los precios relativos. Por eso, a finales de 1996 la situación cambiaria continuaba siendo crítica. En un momento de



profunda recesion el deficit en cuenta corriente llegaba a 5.5% del PIB. A menos de que se corrija la revaluacion, tan pronto como la economia experimente algun tipo de reactivacion, el deficit en cuenta corriente volvera a surgir y en ese momento se daria el colapso.

## **EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN LOS ÚLTIMOS DOS AÑOS**

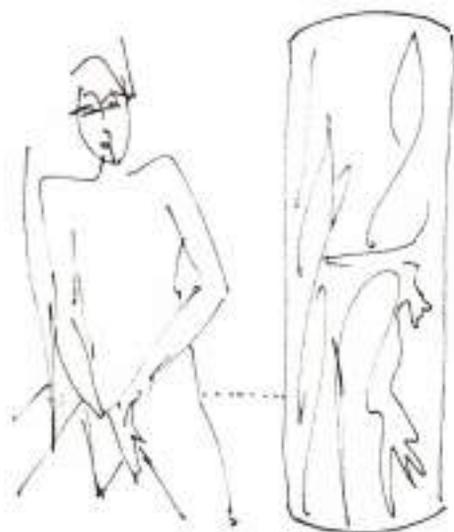
Las secuelas estructurales de la apertura empezaron a reflejarse a principios de 1995. En los primeros meses se observaron la caída de los precios de la bolsa, la reducción de las ventas de viviendas y el debilitamiento de las ventas del comercio. Mas tarde, se extendió a la industria que recoge a todas las actividades de la economia, y al empleo urbano. Luego, el proceso adquirió una dinamica acelerada. Al final del año era evidente que la economia habia entrado en plena recesion.

En 1996 el deterioro de la economia adquirió visos alarmantes. La produccion industrial descendió sistemáticamente y en los diez primeros meses revelaba una caída de 2.5% aún mas diciente, en septiembre y octubre se registraron indice negativos de 7% y todos los sectores a dos digitos descendian. La construccion revelaba caídas de 35% sobre caídas similares en

el año anterior y las de comercio 3.5%. A final del año la crisis se extendia a todos los sectores sin excepcion. El desempleo urbano aumento 50% y el empleo descendió 1%. El consumo de energia en las cuatro grandes ciudades bajo 4%.

En la agricultura los episodios evolucionaron un tanto distinto. El sector no ha logrado asimilar el golpe de la apertura. En 1996, por cuarto año consecutivo, descendió el area de cultivos transitorios.

La característica sobresaliente en la recesion no esta tanto en la magnitud como en la duración, la persistencia y el agravamiento. Sin duda, se trata de un proceso que no genera correctivos. En un estado recesivo lo normal es que el tipo de cambio se devalue, la inflacion descienda y la tasa de interes baje. Nada de esto ha ocurrido en las magnitudes necesarias por-



que las políticas y las reformas neoliberales no han logrado ajustarse a la realidad de la economía colombiana. Los movimientos de la tasa nominal de cambio no arrastran la inflación, que es determinada por factores inerciales, y los movimiento de capitales no nivelan las tasas de interés internas debido a los poderes monopolicos que impiden el descenso en las tasas de interés, en especial las activas. De hecho, se ha perpetuado un estado estructural de altas tasas de interés y revaluación que tienden a mantener la recesión e incluso a agravarla.

## INFLACIÓN

El resultado más sobresaliente de las reformas estructurales de América Latina fue el descenso de la inflación. En la mayoría de los países se aprecia una caída notoria de los índices de aumento de precios. Por lo demás, las hiperinflaciones de Bolivia, Argentina, Perú y Brasil se convirtieron en alzas de menos de un dígito.

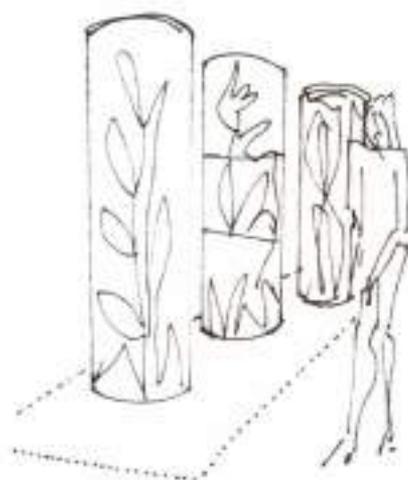
A Colombia no le fue bien en esta danza. Durante dos décadas la inflación colombiana apareció como una de las más bajas y estables de la región.

Ahora, corresponde a una de las más altas y más estables. Al parecer, los avances institucionales realizados para estabilizar la inflación alrededor de la tendencia histórica impidieron que ella se disparara, pero también se convirtieron en restricción para su descenso. No obstante que la prioridad de la política económica ha girado en la reducción de la inflación, los resultados han sido exiguos. En los últimos cuatro años

la inflación apenas bajó 2 puntos porcentuales con relación al promedio histórico de las últimas dos décadas.

Curiosamente, éste desempeño sucedió en un periodo en que entro en vigencia la norma constitucional que establece la autonomía de la banca central y le asigna

como prioridad única bajar la inflación. Nunca antes se habían aplicado los poderes monetarios y cambiarios con tanta discrecionalidad e intensidad para lograr un propósito inflacionario. En unas épocas se adoptaron severas restricciones monetarias que se manifestaron en altas tasas de interés y precipitaron la economía en recesión. En otros periodos, se congeló prácticamente el tipo nominal de cambio. La primera terapia



se reflejo en severas recesiones y la segunda en cuantiosas revaluaciones y ninguna de ellas consiguio el cumplimiento de las metas inflacionarias oficiales, las cuales se superaron sistemáticamente durante cinco años. Hoy en día es evidente que los esfuerzos y los costos monetarios no guardan relacion con los resultados. Apenas se logro reducir la inflacion en dos puntos porcentuales con respecto al promedio historico de las ultimas dos décadas.

Los desaciertos se originan en que los economistas colombianos no han entendido la naturaleza de la inflacion en Colombia. No se ha logrado superar la vision de los libros de texto segun la cual la inflacion es un problema de escaseces y, como tal, se corrige con politicas contraccionistas de demanda, bien sean monetarias, fiscales o cambiarias. En cierta forma se ignora toda la evidencia empirica que muestra que se trata de un fenómeno inercial, que como lo dice su propio nombre tiende a sostenerse por si misma. En tales condiciones, la aplicacion de politicas restrictivas se manifiestan en recesion, las cambiarias en revaluacion y ninguna de ellas consi-

gue reducir significativamente la inflacion.

El origen de la inflacion inercial es el largo periodo de ajuste de los salarios y otros precios administrados. Estos se ajustan de acuerdo con la inflacion del pasado y luego determinan la del futuro. Asi, la dinamica del proceso esta dada por el periodo de ajuste de los salarios.

El proceso puede desactivarse entonces reduciendo los periodos de ajuste de los salarios. Tanto la magnitud del ajuste como las frecuencias serian menores. Luego la menor magnitud de los ajustes bajarían la inflacion y luego ésta se transmitiria a los periodos siguientes gracias al acortamiento de los periodos de ajuste. Al final, se configura-

ria un proceso declinante de la inflacion que podria colocarse fácilmente a menos de la mitad en un año.

La inflacion es el producto de errores en el manejo de la politica economica y en las expectativas de los individuos que no podian persistir indefinidamente. En América Latina, que se caracterizó durante mucho tiempo como el campeón de la inflacion, la dolencia se ha venido extinguiendo y



cada vez tiene menor importancia real. En la actualidad el promedio de la inflación de la región es de 14% y en el corto plazo llegará a menos de 10%. La mayoría de los países están operando con los niveles inferiores a un dígito. En Colombia no se ha conseguido lo mismo porque se ha persistido en un diagnóstico equivocado de la dolencia. Si finalmente se entendiera el origen inercial de la inflación y se actuara en consecuencia, tal como lo mostramos a lo largo de la sección, la inflación podría colocarse fácilmente en menos de 10% en un plazo de un año.

## **POLITICA FISCAL**

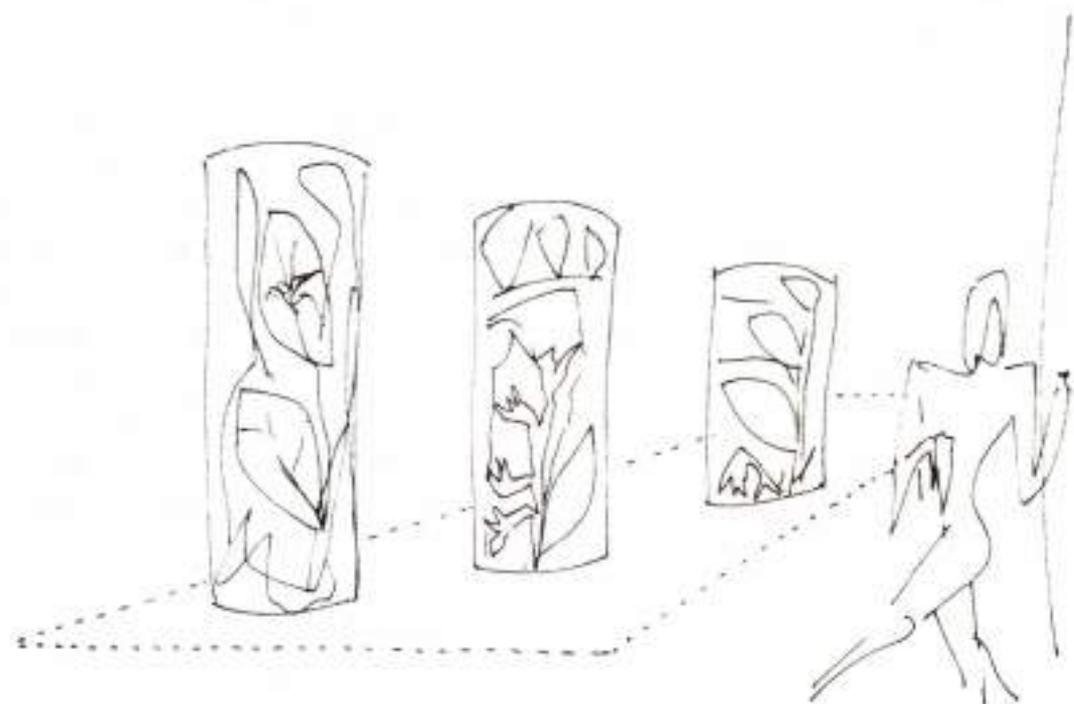
---

Una de las innovaciones más importantes de la nueva Constitución está en la descentralización administrativa y en el fortalecimiento del gasto social. En las normas se establece claramente que los ingresos tributarios deberán destinarse en porcentajes crecientes a los municipios y a los gastos en salud y educación. Otra cosa es que la iniciativa no sea viable dentro de una estructura tributaria de corte neoliberal.

Las dos administraciones anteriores propiciaron un perfil tributario tipo Reagan. La reforma de 1986, adoptada cuando Gaviria se desempeñaba como Ministro de Hacienda, al igual que en las posteriores revisiones, no se ahorraron esfuerzos para debilitar el

impuesto a la renta. Se desmontó la progresividad tributaria, se eliminó el impuesto al patrimonio y se eximió a una gran parte contribuyente de presentar declaración que es el medio más efectivo de control de elevación. Por lo demás, la apertura significó el desmonte del impuesto a las importaciones y la reducción de los aranceles, que en el pasado constituyeron las principales fuentes de ingresos oficiales.

Estas condiciones afectaron seriamente la discrecionalidad tributaria. La dinámica del gasto propiciado por la Constitución no ha tenido una contrapartida en el aumento de los recaudos. La reforma tributaria adoptada por la administración Gaviria, que estipuló una sobretasa del impuesto a la renta y la elevación del IVA, no logró modificar la inelasticidad de los recaudos. Luego, la reforma adoptada durante la administración Samper, cuando Perry se desempeñaba como Ministro de Hacienda, contempló una elevación adicional del IVA en dos puntos y no consiguió siquiera aumentar el recaudo con relación al año anterior. Así, en el periodo 1990 - 1996 los ingresos tributarios en términos del PIB sólo aumentaron 1.5 puntos porcentuales, mientras que el gasto lo hizo en 4 puntos porcentuales<sup>12</sup>. Como consecuencia, en 1996 apareció un déficit del Gobierno central de 4.5% del PIB y otro del sector público consolidado de 2.5%



del PIB. Estas condiciones llevaron a decretar una emergencia económica para introducir nuevos ajustes tributarios y reducir el déficit fiscal. Los estimativos iniciales indican que esta vez tampoco va a ser. La emergencia no logrará incrementar los recaudos en más de 0.5% de PIB y no conseguirá reducir el déficit fiscal en más de 1% del PIB. En su lugar, contribuirá a prolongar y agravar la recesión.

La solución al problema fiscal no es algo que pueda lograrse en pocos días. En la práctica se plantea una gran reforma tendiente a desmontar el mandato constitucional que obliga a destinar porcentajes crecientes de los ingresos tributarios al gasto social y a los municipios. De otra manera, el recorte del gasto público significaría una caída monumental del gasto en la infraes-

tructura, y en particular de la infraestructura vial, por ser la más fácil de recortar. Así mismo, se requeriría una gran reforma fiscal tendiente a elevar la elasticidad de los tributos. Nada de esto puede realizarlo un solo gobierno. En cualquier caso se requiere un cambio fundamental en el consenso que llevo a ampliar el gasto social y a concentrar los recaudos en el impuesto indirecto.

## LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

---

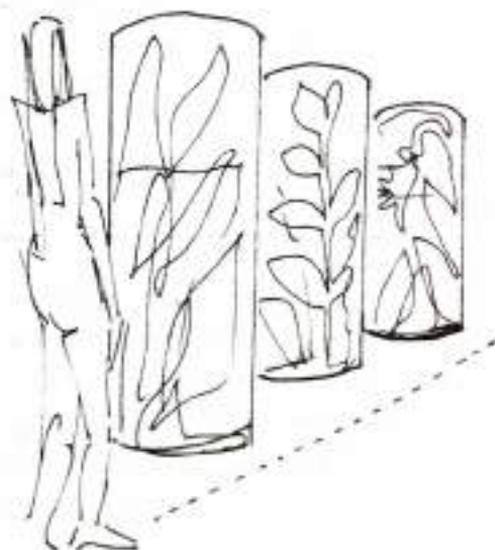
La apertura fue una experiencia múltiple y en cierta manera simultánea. Todos los países de América Latina procedieron a reducir los aranceles y liberar el mercado cambiario. Por lo demás, los resultados tuvieron lugar

dentro de fisonomías y comportamientos similares. Las estructuras productivas se movieron en favor de las actividades no transables y de alto componente importado, o si se quiere, de baja complejidad tecnológica. Por eso, el denominador común es el crecimiento en la industria y la agricultura por debajo del promedio de la economía. Adicionalmente, aparecen cuantiosos déficit en cuenta corriente y caídas notables en la tasa de ahorro.

Estos daños estructurales se ocultaron y, en cierta forma, sus manifestaciones se postergaron mediante la financiación del déficit en cuenta corriente con entradas de capital. Las economías quedaron expuestas a un exceso de gasto sobre el producto interno bruto que ocasionó una fuerte expansión de las actividades no transables y de las actividades de ensamble, lo que

compensó el bajo desempeño de la industria y la agricultura de alto valor agregado, incluso permitiendo sostener tasas de crecimiento superiores a las del pasado. Este resultado se consiguió sin embargo, a cambio de un comportamiento explosivo de la balanza de pagos, más concretamente, configurando un círculo vicioso en que la revaluación conduce a un mayor déficit comercial y éste a una mayor revaluación.

México que apareció en los reportes de los organismos internacionales y en las revistas especializadas como «The Economist» como el modelo de apertura ideal, fue el encargado de mostrar que, al igual que en la década de los 80, este proceso no era sostenible. En el cuadro I se observa que esta economía se vio expuesta a un déficit en cuenta corriente creciente que logró financiarse sin problemas hasta 1993. Sin embargo, en 1994 las entradas de capitales fueron muy inferiores al déficit, dando lugar a la caída de las reservas internacionales que creó serias dudas sobre la capacidad del Gobierno para mantener el desequilibrio cambiario. Como consecuencia se generaron expectativas de devaluación que llevaron a sacar los fondos del país y a reducir los ingresos. Finalmente, las autoridades económicas no tuvieron más alternativa que soltar la banda cambiaria y hacer efectiva la devaluación en casi 100%.



**Cuadro # 1**  
**BALANZA EN CUENTA CORRIENTE Y MOVIMIENTO DE CAPITAL**  
**(Millones US\$)**

AÑOS	BALANZA CUENTA CORRIENTE							ENTRADA DE CAPITAL						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ARGEN	1903	-672	-6677	-7479	-10500	-3300	-4200	1476	3301	12213	10047	10500	-400	5840
MEXICO	-8413	-13890	24919	-23489	-28500	-215	-1000	11643	21882	26664	29531	19500	-16900	1700
VENEZ	8305	1769	-3747	-1785	4090	1725	-1680	-5361	4562	717	1800	-4505	-3660	7255
COL	557	2363	925	-2234	-3020	-4200	-4660	53	-527	167	2213	3075	4565	4910
PERU	-1339	-1900	-2363	-2217	-2540	-4238	-3470	1624	2837	3081	2715	4041	3776	5110
CHILE	-744	-157	-940	-2416	-639	160	-2395	3075	1404	3487	2838	3855	921	3700
BRASIL	-3809	-1443	6266	-637	-1153	-18136	-20300	5054	1640	8802	9041	7696	31109	26300
CHILE	-744	-157	-940	-2416	-639	160	-2395	3075	1404	3487	2838	3855	921	3700
BRASIL	-3809	-1443	6266	-637	-1153	-18136	-20300	5054	1640	8802	9041	7696	31109	26300

AÑOS	VARIACIONES RESERVAS INTERNACIONALES						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ARGEN	21476	2629	4549	2568	0	-3700	1650
MEXICO	3213	7992	1745	6042	-9000	-17115	700
VENEZ	2944	2225	-1030	15	-415	-1935	6045
COL	610	1836	1092	-21	55	365	250
PERU	285	937	718	498	1504	-462	1640
CHILE	2331	1247	2547	422	3216	1081	1305
BRASIL	1245	197	15068	8404	6243	12973	6000
CHILE	2331	1247	2547	422	3216	1081	1305
BRASIL	1245	197	15068	8404	6243	12973	6000

El otro caso es Argentina. En el cuadro 1 se observa que el déficit en cuenta corriente se financió cómodamente hasta 1994, cuando su monto correspondía prácticamente a los ingresos de capitales. En 1995 las entradas de capitales se vieron reducidas por el colapso mexicano y la economía se vio expuesta a una caída vertical de las reservas internacionales. La contracción monetaria resultó en un alza de las tasas de interés que precipitó la economía en recesión. En 1995 el producto interno bruto descendió 5% y tuvo su manifestación más dramática en el desempleo que llegó a 19.5%.

En México la corrección del desequilibrio se hizo por el camino de la devaluación y en Argentina por la contracción monetaria y las altas tasas de interés. En ambos casos se demostró que el mantenimiento de un cierto equilibrio cambiario sólo es posible con tasas de crecimiento inferiores a los promedios históricos.

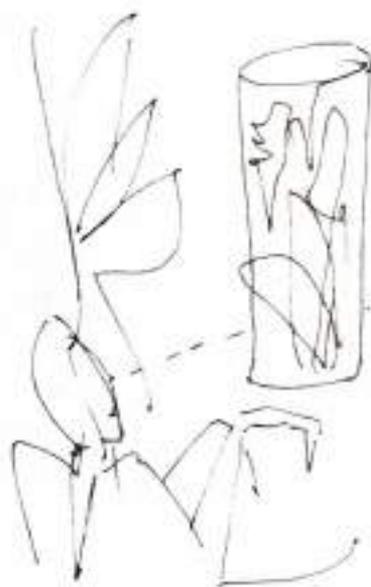
Algo similar ocurrió en Perú. La economía peruana experimentó una fuerte reactivación en el periodo 1993 - 1995, cuando registró tasas de crecimiento de 5.8%, 13.9% y 7.7%. Al mis-

mo tiempo, se presentó un aumento persistente del déficit en cuenta corriente que llegó a US\$4.237 millones en 1995 (8% del PIB). Las autoridades económicas no tuvieron más alternativa que detener el proceso de recuperación para moderar la tendencia del déficit. En 1996 la economía sólo creció 2%, lo que significó el final de la bonanza.

El proceso brasileño ha sido mucho más lento. En los seis primeros años de la década la economía creció a un modesto 2.7%. Aun así, la apertura comercial y la revaluación han traído consigo un persistente aumento del déficit en cuenta corriente que en la actualidad llega a US\$20.000 millones (2.5% del PIB). De donde se deduce que si la economía pasara a tasas de crecimiento cercanas a 5%, el déficit se doblaría colocando la economía en

la zona de candela. Sin duda, el sector externo aparece como una seria restricción para que en otra hora la más dinámica economía de América Latina recupere las tasas de crecimiento del pasado.

La excepción de la regla es Chile que ha logrado mantener altas tasas de creci-



miento en las exportaciones y las importaciones. La explicación está en la enorme ventaja comparativa en productos de clima de estaciones que tienen una alta demanda externa. Gracias a ello la economía logró mantener elevadas tasas de crecimiento en las exportaciones sin absorber grandes recursos de los sectores. El crecimiento del producto ha coexistido con tasas de crecimiento muy superiores de las importaciones y las exportaciones.

La gran pregunta es hasta dónde puede mantenerse el modelo chileno. Mientras las exportaciones crezcan a tasas superiores al producto nacional. Este comportamiento ha sido posible gracias a la enorme ventaja comparativa de las exportaciones chilenas en productos de alta demanda, que están expuestos a rendimientos decrecientes. Cada vez será más difícil sostener ritmos de crecimiento de las exportaciones que dupliquen los del producto. Algo de esto se ha venido observando recientemente. Las tasas de crecimiento del producto en los últimos cuatro años siguen siendo superiores a 5% pero inferiores al promedio de los últimos 10 años y para 1997 se puede esperar una de-

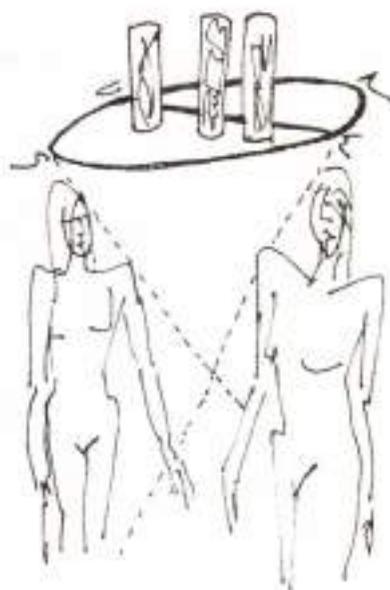
clinación mayor. Inevitablemente, la economía chilena tenderá a estabilizarse en tasas de crecimiento cercanas e incluso inferiores a 5%.

## MERCADO LABORAL EN LA REGIÓN

El resultado más perverso de la apertura se dio en el mercado laboral. De acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas, la liberación comercial debería promover un cambio en la estructura productiva en favor de las actividades con mayor ventaja comparativa que tienen mayores niveles de productividad. De hecho, la fuerza de trabajo pasaría a obtener mayores remuneraciones. Sin embargo, en un mundo expuesto a limitaciones en la demanda el resultado es muy distinto. Las posibilidades de exportación se

concentran en los productos de cierta complejidad tecnológica y los países en desarrollo solo están en condiciones de competir en esas áreas con menores salarios.

Los aranceles en la práctica no son más que un medio para mitigar la caída del salario real. Por eso mismo, el desmonte



tarifario crea grandes presiones en contra del salario real. En unos casos se manifiesta en reducciones efectivas del salario real y en otros en desempleo. En cualquiera de los dos casos determina el deterioro de los ingresos del trabajo con respecto al producto nacional.

Lo anterior tiene una clara confirmación en las cifras más recientes de la región. En general se encuentra que el salario real ponderado por las poblaciones de los países se mantiene relativamente constante. En todos los casos, con excepción de Chile, el salario real creció por debajo del 1%. Al mismo tiempo, se observa que el desempleo aumentó; en Argentina se triplicó, en México se duplicó y en Colombia se elevó en 50%. En el conjunto de la región la tasa de desempleo llegó al nivel más alto en las últimas dos décadas, incluso superior a la registrada en las épocas de la crisis de la deuda externa.

En fin, estamos ante un modelo económico que se manifiesta en el estancamiento del salario real y en la profundización del desempleo. El aumento de los ingresos del trabajo resultó inferior al crecimiento de la población y el modesto crecimiento del ingreso per capita del 1% se concentró totalmente en el capital.

No menos dicente es la calidad de la mano de obra. En todas partes la

apertura destruyó el empleo industrial, dejando la economía sin fuentes permanentes de ocupación. Las posibilidades de empleo se reducen a las actividades informales y a las bonanzas pasajeras de la construcción. No solamente se ha aumentado el desempleo y se han estancado las remuneraciones, sino que se ha afectado negativamente la permanencia y la estabilidad.

Muchas de las dificultades políticas de América Latina se explican por el deterioro del mercado de trabajo. Estamos ante un modelo económico cuyo equilibrio está condicionado a reducciones significativas del salario real. La alternativa es la recesión y el desempleo. A su turno, las políticas recesivas de los gobiernos para bajar el salario real han generado serias manifestaciones de descontento que no son de fácil manejo en el sistema democrático.

## **ESTADO ACTUAL**

---

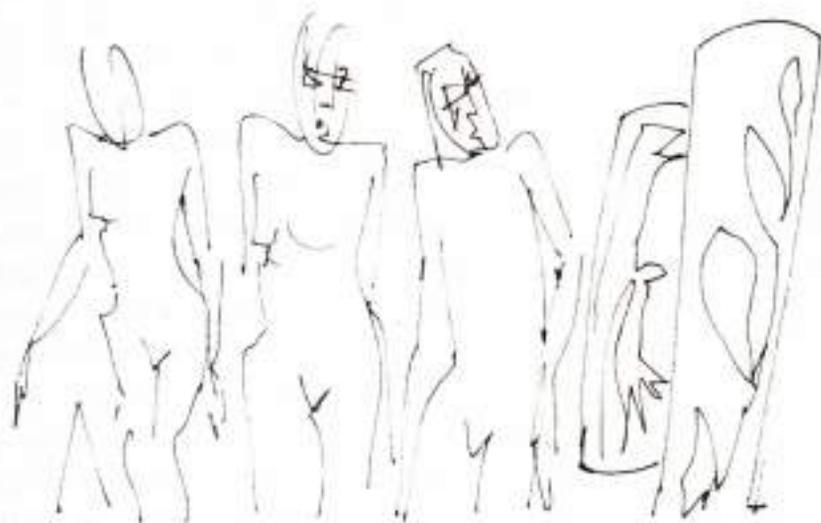
No es difícil sintetizar el estado de la región. Al cabo de 5 años es evidente que el modelo de apertura no ha dado los resultados previstos. En el único campo en que se ha avanzado es en el de la inflación que ha dejado de ser problema. La inflación promedio de América Latina es menos del 14% y las hiperinflaciones dejaron de existir. El drama está en que el modelo dejó a las

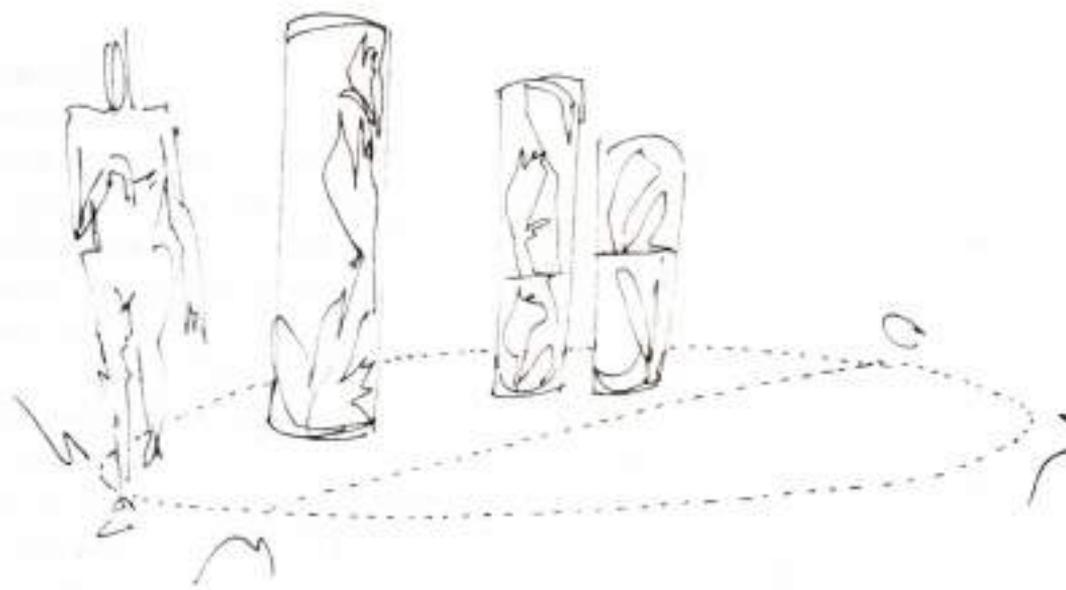
economías creciendo a mitad de las tasas del pasado, debilitó la industria y la agricultura y ocasionó un grave deterioro en el mercado laboral. Hoy en día las economías no disponen del dinamismo de las décadas del 60 y el 70 y están expuestas a serios conflictos por el deterioro creciente de los grupos laborales.

El tipo de crecimiento que surgió de la apertura fundamentado en la alta sustitución del valor agregado nacional no tiene mucha solidez. El dinamismo resulta de la especialización de la economía en los procesos más fáciles, como sería el ensamble. Así, la expansión de la producción se origina en la ampliación de las importaciones de productos intermedios que vendrían a reemplazar la parte más elaborada de la producción y eliminar cuellos de botella. Las economías quedarían en

posición de acelerar el crecimiento económico mediante la mayor disponibilidad de importaciones. La contradicción está en que las aperturas propician un cambio en la composición productiva que desestimula las exportaciones. De hecho, la aceleración del crecimiento se manifiesta por lo general en un déficit en cuenta corriente insostenible. Hasta el momento la excepción ha sido Chile porque ha tenido condiciones económicas y políticas especiales que no pueden extenderse al resto de países de América Latina.

Los resultados del modelo han modificado la actitud de sus promotores. Hace un tiempo se justificaba como un medio para promover el progreso y la modernidad. Hoy en día, en cambio, se justifica porque no hay otra alternativa ante las nuevas realidades de la globalidad. Tan cierto es esto que la





recomendación de los organismos internacionales ante los resultados negativos del modelo es resistir hasta las últimas consecuencias, independientemente de los resultados. Por otra parte, el bajo dinamismo del modelo y sus sesgos contra los ingresos laborales ha creado un gran descontento popular. En cierta forma, los países se enfrentan ante la contradicción de un modelo impuesto desde afuera que afecta negativamente a las grandes mayorías.

Ciertamente, el modelo proteccionista extremo no es viable dentro de los avances en materia de transporte y comunicaciones. Las empresas están en capacidad de ensamblar el producto en cualquier lugar y movilizar los insumos y las partes a los lugares más convenientes. Los países altamente protegidos se quedarían sin empresas multi-

nacionales que son las que determinan el comercio internacional. De todas formas, existe un margen para emplear los instrumentos arancelarios y cambiarios para influir la estructura productiva. Por ejemplo, una pequeña diferencia entre los aranceles de los productos finales e intermedios permitiría generar una estructura productiva en favor de las importaciones o del alto valor agregado nacional. Así mismo, un manejo más regulado de la tasa de cambio contribuiría a promover una estructura comercial más orientada hacia las exportaciones que hacia las actividades no transables. En términos generales, los países todavía disponen de la discrecionalidad para una cierta regulación de las economías que encauce las fuerzas del mercado dentro de los grandes objetivos nacionales.

Los países de la región se encuentran entre la espada y la pared. De un lado están los organismos internacionales que los presionan para mantener las reformas estructurales de libre mercado y ahondarlas. De otro lado, están las grandes mayorías que demandan un nuevo esquema de desarrollo que le ofrezca mejores oportunidades de empleos y de salarios. De hecho se plantea la solución intermedia que, sin desconocer las realidades de la globalización, avance en un modelo que favorezca a las grandes mayorías. El primer paso es revisar el modelo de sustitución del valor agregado nacional modificando la estructura arancelaria. Si adicionalmente se incrementara en pocos puntos el nivel arancelario y se elevara el tipo de cambio, se conformaría una estructura productiva que favorecería las actividades transables, la agricultura y la industria. Este sistema estaría liderado por actividades que podrían soportar el crecimiento sostenido de la demanda interna y externa, el ahorro y el avance tecnológico.

Muchos de los infortunios de la apertura se originan en la creencia de que la política comercial es un instrumento de crecimiento económico y de que el desmonte arancelario por sí solo conduce a la aceleración sostenida del crecimiento. El fracaso generalizado de tal presunción sólo ha venido a confirmar la teoría prevaleciente de tiempo

atras según la cual el crecimiento económico es un problema de ahorro o de avance tecnológico. El comercio internacional es sólo un suplemento que actúa positivamente en la medida que favorezca el desarrollo de los factores fundamentales.

La apertura económica se convirtió precisamente en un modelo de antidesarrollo porque induce una estructura productiva que no ofrece posibilidades de absorción tecnológica y porque provocó una caída de la tasa de ahorro.

En las circunstancias actuales de la economía, el ahorro constituye la principal limitación para elevar el crecimiento económico y ampliar las posibilidades de empleo. Esta es la diferencia sustantiva con los países del Pacífico asiático. Mientras en estos países la tasa de ahorro asciende a 30%, en América Latina no llega a 20%. Si los países de la región lograran tasas de ahorro de 30% y la movilizaran adecuadamente, casi automáticamente alcanzaría tasas de crecimiento de 8% o 9% durante 15 o 20 años.

La prioridad del ahorro no es nueva. Otra cosa es que las fórmulas para elevarlo hayan fracasado sistemáticamente. El ahorro es muy poco sensible a las soluciones de mercado. Tan cierto es esto que las elevadas tasas de interés que prevalecieron en la economía colombiana en las últimas dos de-

cadras no lograron evitar que la tasa de ahorro se mantuviera constante y cayera drásticamente en los últimos tres años.

Los hechos se han encargado de corroborar que el ahorro solo puede aumentarse por medios forzosos que reduzcan el consumo. Tales son los casos de la tributación progresiva, las cotizaciones a la seguridad social y la conformación de excedentes en las actividades mineras. Igualmente importante es su orientación. Como muchos agentes económicos están dispuestos, durante ciertas épocas de su vida, a gastar por encima del ingreso, el acceso ilimitado al crédito facilita el desplazamiento del ahorro al consumo. Por eso, los esfuerzos para elevar el ahorro deben ser acompañados de regulaciones que limiten la financiación del consumo y garanticen la movilización del crédito hacia las inversiones más productivas.

## CONCLUSIONES

---

El desempeño de América Latina en las últimas décadas no es satisfactorio. En la década del 80 experimentó una caída del ingreso per cápita, lo que llevó a denominarla la época perdida. Ahora en los seis primeros meses de la presente década el ingreso per cápita creció 1% y a lo sumo crecerá 1,3% en la totalidad de la década, lo

que significa la pérdida de las dos décadas. Al final del decenio el producto interno bruto per cápita será similar al registrado a principios de los 80. Aún más grave, el salario real que en el actualidad es inferior al de 1980 y seguramente estas condiciones no cambiarán en lo que queda de la década.

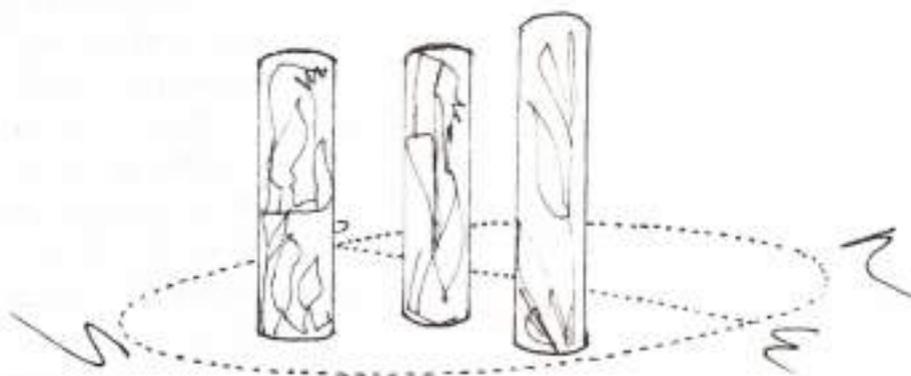
La crisis de la deuda externa de principios de la década del 80 y en general el mal desempeño de las economías a lo largo de la década, llevaron a buscar la solución en las reformas estructurales de libremercado. El punto de referencia era Chile que había adoptado esas reformas en la década del 70. En todos los países se prosiguieron las reformas financieras, se adoptaron reducciones significativas de los aranceles, se liberó el cambio y se iniciaron procesos de privatización de las empresas de servicios públicos.

Sin duda, la apertura cambiaria y comercial determinó la reorientación de la composición productiva. Todas las economías se vieron abocadas a reducciones arancelarias y revaluaciones que indujeron el desplazamiento de las actividades industriales y agrícolas de alto valor agregado. Se configuró una estructura productiva altamente dependiente de las importaciones y con serias limitaciones en las exportaciones. Apareció un modelo en el cual la producción nacional crece en la medida en que las importaciones crecen más rápi-

damente. En consecuencia, los países procedieron a ampliar la demanda para inducir mayores tasas de crecimiento y contratar créditos externos para financiar las importaciones. Las economías se vieron abocadas a crecientes déficit en cuenta corriente que no eran sostenibles. Al cabo de tres años se vieron obligadas a adoptar ajustes para revertir la tendencia cambiaria, lo que llevó a procesos recesivos que regresaron las economías a la realidad de la apertura. Sus posibilidades de expansión quedaron determinadas por la industria y la agricultura que se vieron seriamente afectados por la apertura, durante la cual crecieron a la mitad del promedio histórico. Dentro de este contexto era evidente que la recuperación de las tasas de crecimiento del pasado solo podía lograrse mediante cuantiosos déficit en cuenta corriente que no son sostenibles.

Los mayores costos de las reformas recayeron en el sector laboral. De hecho, significan el desplazamiento del empleo por las importaciones. El efecto se compensó inicialmente cuando las economías lograron tasas de crecimiento superiores al pasado. Sin embargo, cuando entraron en recesión y se estabilizaron en tasas de crecimiento inferiores a las del pasado, el desempleo avanzó a velocidades espectaculares. Las economías quedaron ante el dilema del desempleo, la reducción del salario. En cierta forma se demostraba que los aranceles no eran más que un procedimiento para competir en los mercados externos con menores sacrificios de salarios.

¿Que otra cosa se quería? ¿Que podía esperarse de una economía que experimenta un aumento de las importaciones que no guarda correspondencia con el crecimiento económico ni en

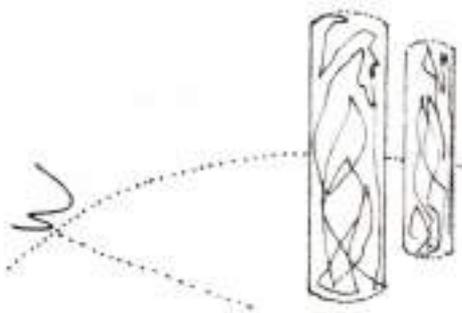


las exportaciones? A menos que la diferencia entre las importaciones y las exportaciones se financie con expansión monetaria, el resultado inevitable es un aumento de desempleo.

La economía colombiana ha evolucionado dentro del mismo marco de América Latina. En el fondo estamos ante el mismo modelo que se ha aplicado con una uniformidad y disciplina sin precedentes. En efecto, la apertura comercial con revaluación determinó un desplazamiento de la industria y la agricultura de alto valor agregado, conforme un creciente déficit en cuenta corriente y ocasionó una caída de la cuarta parte del ahorro. En un principio la actividad económica se aceleró, a los tres años decayó y en la actualidad se encuentra en plena recesión. Adicionalmente, el cambio en la composición productiva en contra del valor agregado y el menor dinamismo de la economía afectaron seriamente el sector laboral; en la agricultura adquirió la forma de una caída del salario real

y en el sector urbano en una explosión del desempleo.

La conformación del déficit en cuenta corriente ofrecía una clara evidencia de que la apertura no había ocasionado los resultados previstos por la teoría. La modificación de los precios relativos determinó un cambio en la estructura productiva que indujo un aumento en las importaciones muy superior al de las exportaciones. Como era apenas natural, aquellos que se equivocaron en la predicción de los resultados de la apertura habrían de equivocarse más tarde en su rectificación. Los esfuerzos se orientaron para corregir el déficit en cuenta corriente que era más la manifestación de la crisis. Las autoridades monetarias aplicaron una severa restricción monetaria que se manifestó en elevadas tasas de interés que, a su turno, profundizaron la revaluación y precipitaron la economía en recesión. Los dos efectos operaban en dirección contraria. Mientras la revaluación acentuaba las causas estructurales del déficit, la recesión moderaba sus manifestaciones. Después de dos años se observaba que el ajuste había frenado la tendencia creciente del déficit en cuenta corriente, pero no había alterado considerablemente su magnitud. En plena recesión el déficit en cuenta corriente llegaba a 5%. No es difícil imaginar que tan pronto como la economía se reactivara, el déficit retornaría al mis-



mo comportamiento anterior.

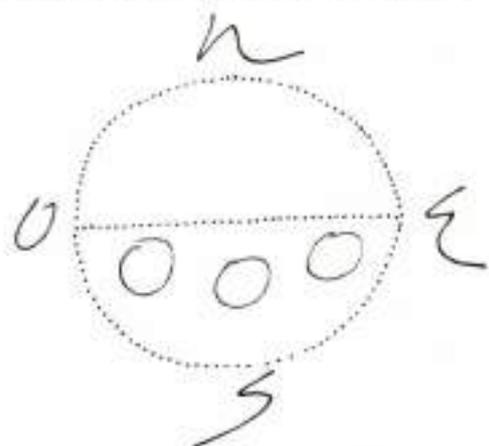
Algo similar sucedió en materia fiscal. La economía colombiana venía operando con un déficit del 3.5% del PIB en el gobierno central y del 1.5% del PIB en el sector público consolidado que es el que cuenta para efectos macroeconómicos. Por su parte, la recesión contribuyó a aumentar el déficit en un punto del PIB. De suerte que el déficit del sector público consolidado llegó a 2.5% del PIB. Si bien era una cifra que se salía de los niveles de tolerancia, también es cierto que no era tan dramática en un momento de recesión.

Infortunadamente, el país se equivocó de nuevo. No se entendió que el aumento del déficit fiscal era una manifestación de la recesión. En círculos influyentes se abrió camino el diagnóstico según el cual el déficit era la causa de la recesión y la revaluación. Lo cierto es que el Gobierno, influenciado por la magnitud aritmética del déficit, adoptó una emergencia económica para elevar los tributos mediante nuevos gravámenes. A los dos meses de adoptar la determinación era evidente que esta había abortado cualquier síntoma de reactivación, prolongando y acentuando el proceso recesivo.

El proceso se ha visto agravado por las dificultades del sistema económico a adaptarse a las reformas de

libre mercado. Cuando las autoridades monetarias reconocieron el error, intentaron revertir el comportamiento de las tasas de interés. Sus acciones para ampliar el crédito no lograron bajar considerablemente las tasas de interés, en particular las tasas de interés activas. Por otra parte, las entradas de capitales ocasionaron una caída de tipo nominal de cambio que no arrastra consigo la inflación, que tiende a ser determinada en un alto grado por la tendencia histórica. La economía entra en un proceso sistemático de revaluación real que estimula mayores entradas de capitales y más revaluación real. Se configura un círculo vicioso que puede terminar en colapso.

En fin, el país se enfrenta a un grave estado recesivo que ha sido inducido por graves errores de diagnóstico. No se entendió o no se quiso entender que el debilitamiento generalizado de la economía se originaba en los daños estructurales de la apertura económica. Las acciones se han orienta-



do, más bien, a operar sobre las manifestaciones elevando las tasas de interés e incrementando los gravámenes tributarios. Como consecuencia, las causas estructurales de la recesión se han venido acentuando y sus manifestaciones se han morigerado pasajeramente. Por lo demás, las deficiencias del sector financiero impiden los ajustes rápidos de las tasas de interés y la modalidad de banda cambiaria crea sesgos en favor de la revaluación. Así, el origen del deterioro de la economía está en los daños estructurales de la apertura y en los intentos de corregir sus manifestaciones cambiarias y fiscales, y su prolongación y persistencia en las reformas de libre mercado que dejaron el sistema sin mecanismos de corrección. Todo esto ha resultado en una recesión que se acentúa progresivamente y coincide con la revaluación, tasas de interés internas superiores a las externas e inflación similar a la histórica. De mantenerse este marco de referencia, la economía caería en un estado de deterioro creciente que inevitablemente terminaría en el colapso.

Los resultados del modelo han modificado el discurso de sus autores y promotores, en el sentido que ya no lo presentan como la panacea sino como un imperativo de la globalización. Aun así, la recomendación de los organismos internacionales es persistir y ahondar en las reformas

de libre mercado hasta sus últimas consecuencias. Por otra parte, las grandes mayorías no ocultan el malestar ocasionado por el bajo dinamismo del modelo y sus sesgos en contra de los ingresos laborales. En cierta forma los países se encuentran ante el dilema de un modelo dictado por las condiciones de la globalidad que lesiona a las grandes mayorías. La alternativa no puede ser distinta a la de buscar un nuevo camino que dentro de los márgenes de la realidad mundial contribuya a mejorar las condiciones de empleo y salarios.

El margen de maniobra para modificar el modelo económico dentro de la globalidad es limitada. No obstante, el país está en condiciones de introducir cambios que le permitirían acelerar el crecimiento y corregir sus sesgos en contra de los grupos laborales. La fórmula consistiría en modificar la estructura arancelaria, elevar ligeramente el nivel, acelerar el tipo de cambio y aumentar el ahorro por procedimientos forzados y canalizarlo hacia la inversión. ■

(1) (1996) SARMIENTO, Eduardo. Crecimiento Económico y Apertura Económica. Tercer Mundo Editores, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Escuela Colombiana de Ingeniería - Capítulo I

(2) Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. Informe de Avance, marzo 1996. Véanse cuadros I y II