

# Colombia y latinoamérica en la mundialización

HACIA UNA  
INSERCIÓN  
VENTAJOSA  
Y ESTABLE

Carlos Eduardo León

## I. América Latina en los noventa: Consenso de Washington y reforma estructural

Luego de la crisis de la deuda, y la década perdida de Latinoamérica, existió cierto grado de *consenso* sobre el camino a seguir para alcanzar la prosperidad. Pese a que con los años, y con el transcurrir de las crisis, el *consenso* emanado de las principales instituciones multilaterales con sede en Washington D.C. se fue transformando en *confusión* (Naim, 2000), existió durante la

mayor parte de la década de los noventa un *saber convencional*, que, liderado por estas instituciones, marcó el modelo de inserción en el proceso de globalización.

Este *saber convencional* plasmado en una ola de reforma estructural, que en buena parte respondió al descalabro del keynesianismo y al desgaste de la *sustitución de importaciones* a finales de los setenta y principio de los ochenta, señalaba a los mercados libres y monedas fuertes como la llave a la prosperidad del mundo desarrollado<sup>1</sup>.

Colombia, en aras de un proceso de modernización productiva y un proceso de inserción en los mercados globales, adoptó, al igual que el resto de la región, una política de mercados libres y monedas fuertes. Las reformas adoptadas en América Latina a principios de los noventa buscaron la estabilidad de los precios y de las monedas a través de la independencia de la autoridad monetaria; y los mercados libres a través de la reforma comercial, financiera, de capitales y la privatización.

Para mediados de la década se produjo un campanazo de alerta. México, el mejor alumno del *Consenso de Washington* entró en barrena en una crisis de balanza de pagos, muy diferente a aquella que obligó en 1982 a declarar la moratoria sobre la deuda externa y que derivó en la crisis de la deuda de América Latina. Pese a la contundencia de la crisis y su repercusión en la región (efecto tequila), el *saber convencional* se salvó de ser revisado; la ortodoxia económica no bastaba, parecía que la pobre e insuficiente institucionalidad latinoamericana, plasmada en la revuelta zapatista de Chiapas, era la directa responsable del evento.

Se evitó entonces considerar la posibilidad de que la ortodoxia fuera una camisa de fuerza ante los ciclos económicos, la creciente integración

1. Se le puede tildar de *saber convencional* a este *milagroso* marco macroeconómico, ya que, como afirma Paul Krugman (1993), estaba basado más en el proceso circular de las personas importantes, reafirmando entre ellas el dogma de turno, que en una evidencia realmente sólida.

financiera, el poder y movilidad del capital internacional, y la necesidad de una política de desarrollo y equidad. Al final de la década, luego de la crisis del Sudeste Asiático, de la crisis y moratoria rusa, y la crisis del real, se ha realizado la revisión que en crisis pasadas se obvió. Voces al interior de las economías latinoamericanas y en desarrollo, así como al interior de algunas entidades multilaterales y prestigiosas universidades, han dado señas de inconformidad y pragmatismo frente a la ortodoxia económica y el *saber convencional* del *Consenso de Washington*.

Colombia no puede ser ajena a esta revisión. La academia y las instituciones colombianas deben dar señas claras de pragmatismo frente a la globalización y a las políticas hasta ahora escogidas para insertarse a ésta, con lo cual se podrá lograr en el mediano y largo plazo una inserción ventajosa y benéfica, que a la vez evite la volatilidad y vulnerabilidad hasta ahora demostrada.

## **II. Colombia en los noventa: otro alumno del Consenso de Washington**

Colombia, al igual que los demás países de la región andina, se decidió por la ortodoxia económica. La decisión de adoptar la apertura económica y la búsqueda de una moneda fuerte, no solo era una tendencia en la nueva generación de dirigentes y autoridades económicas, era más una necesidad para lograr insertarse en el proceso de internacionalización de los mercados de bienes, servicios y capital.

Colombia empezó la década con la liberalización del comercio, la desregulación y apertura del sistema financiero, la liberación de la cuenta de capitales y la independencia constitucional de la banca central. Esto no es una casualidad. Es condicionalidad de Washington, para avalar el desempeño macroeconómico de los países, que las economías lleven a cabo las políticas que la mayoría cree correctas. El aval del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para los países en desarrollo y mercados

emergentes, en un creciente pro-ceso de globalización, se traduce en una exigencia para lograr atraer inversión, intercambio comercial y credibilidad; de no contar con dicho aval, la economía nacional muy seguramente sería presa de desconfianza y un bajo grado de integración con un mundo cada vez mas interconectado.

Los resultados iniciales del modelo en Colombia eran en cierto modo prometedores: "un crecimiento del PIB por encima del 5% en 1993, de los mejores en los últimos 20 años, el sector de la construcción como nunca... la tasa de desempleo estaba por debajo del 8%, el sector financiero ganaba bien... la gente compraba carros importados sin antecedentes, sonaban celulares en cócteles y restaurantes, Konga, Leona, primeros hipermercados y fiebre de franquicias. Muy pocos se referían a la fuerte revaluación de la moneda, a un crecimiento del gasto público por encima del 50% y a una agricultura golpeada por las importaciones [...] y sólo los últimos seguidores de la CEPAL hablaban de pobreza".

Los problemas de la economía colombiana se hicieron cada vez más evidentes. Con la crisis política del gobierno Samper, al igual que con la revuelta zapatista en México y la corrupción y flagrancia financiera de Tailandia y Rusia, los fundamentos de la economía se hicieron visibles<sup>2</sup>: una economía que creció gracias a la dinámica de la demanda agregada, jalonada por una fuerte expansión del crédito de consumo y del gasto público, que vivió más allá de sus medios gracias a la gran entrada de capitales fruto de la amnistía de capitales y el narcotráfico, el endeudamiento externo del sector privado y la acumulación de reservas internacionales.

Con la crisis política, la descertificación, la violencia guerrillera, y un preocupante panorama fiscal, se detuvo la financiación del boom de la construcción y el consumo; de vuelta al crecimiento mediocre. A partir de 1995 la recesión fue la contraparte de un primer lustro de expansión desaforada.

Colombia, al igual que la mayoría de los países que adoptaron el *saber convencional* de mercados libres y monedas fuertes, experimentó una fuerte entrada de capitales, acompañada de revaluación de la moneda, fuertes episodios de expansión del crédito y burbujas especulativas que debilitaron los sistemas financieros, y alto déficit comercial<sup>3</sup>. La inserción de las economías latinoamericanas al mercado mundial de bienes, servicios y capital no fue ventajosa, pero sí muy volátil y vulnerable.

México antes de 1995 es el mejor ejemplo de esta inserción desventajosa, volátil y vulnerable: un fuerte superávit de capitales acompañado por acumulación de reservas internacionales, revaluación real de un peso anclado al dólar, alto déficit comercial y un crecimiento lejos de poder ser tildado de *milagroso*; en palabras de Rudiger Dornbush "México: estabilización, reforma y cero crecimiento". En común Colombia y México tienen una inserción poco ventajosa; pero, a diferencia de Colombia, México era más vulnerable, ya que tenía una altísima concentración en el corto plazo de los flujos de capital.

Colombia, por consejo del FMI, al igual que México en 1994, el Sudeste Asiático en 1997 y Brasil en 1998, prefirió enfrentar inicialmente un proceso recesivo con mayor ortodoxia económica, del mismo tipo que se aconsejó para sacar a América Latina de la crisis de los ochenta.

...La Organización de las Naciones Unidas (1999) ha mostrado su preocupación sobre la condicionalidad del *Consenso de Washington* respecto de la imposición de regímenes cambiarios (monedas fuertes) y a la posibilidad de imponer medidas temporales...

De no seguir los consejos del FMI y el *saber convencional*, la falta de credibilidad, magnificada por la globalización de los mercados financieros, seguramente hubiera generado una mayor estampida de capitales. ¿O no? Malasia desechó el ajuste ortodoxo y adoptó el más heterodoxo de los programas, el control de cambios, y escapó con mayor rapidez y a menor costo de la recesión (Krugman, 1999). Otro ejemplo de heterodoxia es la economía de mayor crecimiento en las últimas décadas: la República Popular de China, que, gracias a un férreo control de cambios y la inconvertibilidad de su moneda, el Yuan Renminbi, ha logrado, alejada del *Consenso de Washington*, evitar la crisis y disfrutar de una inserción mucho más ventajosa y menos volátil que la latinoamericana. Además, Brasil dejó flotar el real, sin la espiral inflacionaria que muchos esperaban, y sí con una fuerte recuperación económica.

Colombia, por mantener la banda cambiaria, símbolo de una moneda fuerte, impuso un remedio monetario ortodoxo –venta de reservas internacionales y aumento de la tasa de interés– que llevó a la economía a un decrecimiento del 4.3% en 1999, y a un profundo debilitamiento de sus fundamentos económicos; no sólo cayó el crecimiento, un sistema financiero debilitado, crisis de los deudores de vivienda, el desempleo más alto de la historia y el más alto de la región, son, entre otros, legado de un ciclo expansivo seguido por la recesión y tratado con mayor recesión.

Eso sí, en Colombia y la región, con contadas excepciones, se logró con el objetivo de las monedas fuertes: cortar con el historial

2. Varios autores e investigaciones señalan que la globalización y el alto grado de integración económica y financiera tiende a premiar en exceso a las economías que siguen las políticas adecuadas, mientras que castiga con excesiva severidad a aquellas que se alejan de éstas.

3. Jeffrey Sachs (1997) resalta la vulnerabilidad de este tipo de inserción. El episodio de fuerte entrada de capitales y revaluación genera una distorsión a favor de los precios –relativos– de los bienes no transables; para servir la deuda la economía debe generar divisas, pero el sector externo se encuentra deprimido, por lo que se requiere un ajuste cambiario, el cual puede ser traumático y desestabilizador.

inflacionario de los ochenta. Colombia tiene hoy la inflación más baja de su historia reciente. Brasil y Argentina, otrora presas de la hiperinflación, gozan de tasas inferiores a dos dígitos; un gran logro, pero no muy claro si se mira el episodio de recesión y creciente desempleo en que se presentó.

Colombia, al igual que la mayoría de los países que adoptaron el *saber convencional* de mercados libres y monedas fuertes, experimentó una fuerte entrada de capitales, acompañada de revaluación de la moneda, fuertes episodios de expansión del crédito y burbujas especulativas que debilitaron los sistemas financieros, y alto déficit comercial...

### III. Lecciones de política económica: ¿hay lugar para alternativas?

Por lo general, de las crisis siempre queda algo que aprender. Luego de los ochenta la indisciplina monetaria y el excesivo intervencionismo del Estado en la economía se convirtieron en políticas de no repetir; ahora, luego de las crisis de los noventa, se debe también sacar conclusiones, so pena de no aprender de los errores.

Para los noventa. la primera lección, de gran trascendencia, señala la necesidad de abordar de mejor manera la globalización, para lograr

una inserción ventajosa y sobre todo estable. Luego de los episodios de fuerte expansión y fuerte desaceleración y crisis cambiaria, es evidente que el *saber convencional* y el *Consenso de Washington*, pese a liderar la globalización a través de la imposición de la liberalización de los mercados y la adopción de monedas fuertes, no proveyó a los países de instrumentos y políticas adecuadas para hacer frente a los retos que esta impone, especialmente en la esfera financiera (Naim, 2000).

A este respecto se ha producido el pronunciamiento de expertos y autoridades económicas a nivel internacional, que claman por una nueva arquitectura financiera internacional. La Organización de las Naciones Unidas (1999) ha mostrado su preocupación sobre la condicionalidad del *Consenso de Washington* respecto de la imposición de regímenes cambiarios (monedas fuertes) y a la posibilidad de imponer medidas temporales que, aunque retardan la liberalización, permiten una mayor estabilidad y discrecionalidad macroeconómica.

Respecto de la calidad de la inserción, es paradójico y preocupante que el proceso de modernización productiva iniciado en los noventa, diez años después, muestre un desequilibrio externo crónico. América Latina y Colombia presentan a lo largo de la década déficit comercial, el cual solo se revierte en tiempos de crisis y fuerte caída en el consumo de la región.

Las razones para ello son varias. Merece ser destacada, además de la revaluación real de las monedas, la apertura comercial (Ocampo, 2000), la falta de política sectorial, de apoyo y protección a los sectores de industria naciente y estratégica, que fueron librados a las fuerzas de un mercado internacional caracterizado por barreras al libre comercio, subvenciones y subsidios; de ahí la desindustrialización y la reprimarización de la producción y comercio de los países en desarrollo, y el déficit comercial. Preocupa además la tendencia –a la baja– del crecimiento económico de largo plazo.

...hay mucho por hacer para insertar a Colombia y América Latina en la globalización; para no insertarse de cualquier forma, sino de manera tal que la globalización sea más una oportunidad que una amenaza.

Por otra parte, luego del éxito del ajuste de Malasia, la recuperación de Brasil y la aparente inmunidad de China, Australia y Nueva Zelanda, la heterodoxia ha ganado posiciones en el pensamiento económico. Ahora el camino a la prosperidad no parece único, ni tampoco única la salida de las crisis a través del ajuste ortodoxo.

Pero existe todavía algo más. Las alternativas a la ortodoxia tampoco pueden ser consideradas como el nuevo e inequívoco camino hacia el crecimiento y desarrollo. La heterodoxia no busca dar un giro de 180 grados a la ortodoxia; hacerlo podría significar el cierre de los mercados, y la vuelta a la flagrantia monetaria y fiscal. La heterodoxia parece buscar la adopción de modelos, regímenes y políticas acordes con las condiciones de las economías, evitando caer en los errores del *Consenso de Washington* en los noventa. De ningún modo se pretende acabar con las políticas macroeconómicas sanas, pero sí se advierte la necesidad de abordar nuevos problemas y priorizar objetivos.

Para el caso colombiano, la defensa de la banda cambiaria pospuso el ajuste externo, pro-longando su asedio y aumentando el costo del ajuste en el sector real (CEPAL, 2000). Ahora que se abandonó esta férrea ortodoxia, Colombia puede volver a la caja de herramientas keynesiana. Esta caja indica que cuando la economía se encuentra en la fase recesiva del ciclo, es necesario abrir las llaves monetaria y fiscal para dinamizar la economía y salir del fondo del mismo; la expansión fiscal es hoy, por los excesos en la fase de auge, imposible e inconveniente, así que la baja en

las tasas de interés y el ajuste cambiario iniciaron la salida del abismo.

No obstante, para Colombia, al igual que para la economía internacional, hay una imperiosa necesidad de abordar nuevos problemas y priorizar objetivos; ahora que se logró un inflación inferior a un dígito, que se hacen ingentes esfuerzos por recobrar el equilibrio fiscal, que se abandonó la rigidez macroeconómica de la defensa de una moneda fuerte, y que parece se ha vuelto a la senda del crecimiento, el momento es más que propicio para considerar nuevas y mejores políticas.

#### **IV. Abordando problemas y priorizando objetivos: hacia un nuevo Consenso**

Dado que las políticas derivadas del *Consenso de Washington* son incompletas y, a veces, equivocadas, es necesario hacer funcionar bien a los mercados, para lo cual no solo es necesario una baja inflación; se requiere de regulación fiscal; políticas de competencia; políticas de transmisión de tecnología; y políticas de transparencia (Stiglitz, 1998).

Al parecer, la evidencia empírica señala la necesidad de abandonar la estabilidad macroeconómica como fin de la política económica. La política económica debe dejar de ser un fin, para volver a ser un medio. Un medio de conseguir crecimiento y desarrollo económico.

El objetivo deja de ser una inflación baja<sup>4</sup>, tipos de cambio fijos<sup>5</sup> y mercados libres; ahora el objetivo es el desarrollo económico, apro-

4. Estudios recientes han demostrado que el costo de la inflación sólo es apreciable cuando se llega a la trampa de inflación y bajo crecimiento, por lo general por encima del 40% anual (Bruno y Easterly, 1996); y se resalta que existe un alto costo en reducirla.

5. La evidencia empírica no muestra que los tipos de cambio fijo sean necesariamente mejores en cuanto comercio e inversión se refiere (Bacchetta y van Wincoop, 1998). Además solo hay una débil relación entre volatilidad del tipo de cambio y volatilidad o crecimiento del PIB (Ocampo, 2000).

vechando la globalización, pero minimizando sus costos. Para lograrlo, como señala Paul Krugman (1999), es necesario no solo la estabilidad macroeconómica, principal objetivo de la economía del lado de la oferta –*supply side*–, sino también recuperar la economía del lado de la demanda.

Colombia debe hacer caso de las evidencias empíricas, no sólo por el hecho de evitar caer en *el saber convencional*, sino para procurar para sí políticas apropiadas para la protección y regulación de mercados estratégicos, así como generación de ventajas competitivas alrededor del capital humano, la investigación y el desarrollo.

Dado que los mercados producen una oferta insuficiente de tecnología, recursos humanos y bienestar social (Stiglitz, 1998), y siguiendo estudios como el realizado por Borensztein, De Gregorio y Lee (1995), que demuestran el alto impacto de la investigación y el desarrollo –a través de la Inversión Extranjera Directa– en el crecimiento económico, es necesario hacer énfasis en políticas sectoriales y de competitividad de la producción y la industria nacional.

Para que Colombia logre insertarse en un proceso de globalización que resalta y premia las virtudes, pero castiga las malas políticas y pobres fundamentos, debe procurar políticas que busquen la estabilidad y discrecionalidad macroeconómica, acompañada de políticas públicas sectoriales que generen una oferta suficiente de tecnología, recursos humanos y bienestar social.

Entonces, hay mucho por hacer para insertar a Colombia y América Latina en la globalización; para no insertarse de cualquier forma, sino de manera tal que la globalización sea más una oportunidad que una amenaza.

## Bibliografía

Bacchetta Philippe y van Wincoop Eric. "Does Exchange Rate Stability Increase Trade and Capital Flows?", *NBER Working Paper Series*, WP6704, august, 1998.

Borensztein E., De Gregorio J. Y Lee W. "How Does Foreign Investment Affect Economic Growth", *NBER Working Paper*, N° 5057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1995.

Bruno Michael y Easterly William. "Inflation and Growth: in search of a stable relationship", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 78 (3), 1996.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000, Naciones Unidas, Santiago, Chile, agosto, 2000.

French-Davis, Ricardo y Reisen, Helmut. "Los flujos de capital y el desempeño de la inversión: una síntesis", *Flujos de Capital e Inversión Productiva*, CEPAL, McGrawHill, 1997.

Krugman, Paul. "El Mito del Milagro Asiático", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre, 1994.

Krugman, Paul. "Saving Asia: it's time to get radical", *Fortune*, septiembre 8, 1998 ([www.fortune.com](http://www.fortune.com)).

Krugman, Paul. "Capital Control Freaks", *Slate*, septiembre 27, 1999 ([www.slate.com](http://www.slate.com)).

Krugman, Paul. *De vuelta a la economía de la gran depresión*, Bogotá, Edit. Norma, 1999.

Naim, Moisés. "Washington Consensus or Washington Confusion?", *Foreign Policy*, N° 118, Spring, 2000.

Ocampo, Jose Antonio. "Developing Countries' Anti-cyclical Policies in a Globalized World", *Temas de Coyuntura*, N° 13, CEPAL, Santiago, Chile, noviembre, 2000.

Organización de Naciones Unidas. "Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Internacional", ONU, enero 22, 1999.

Sachs, Jeffrey. "Personal View: Jeff Sachs", *Financial Times*, julio 30, 1997. ([www.ft.com](http://www.ft.com))

Stiglitz, Joseph. "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: Hacia el Consenso post-Washington", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 15, Buenos Aires, Argentina, octubre-diciembre, 1998.

con