

Sección: Política  
Mundial

## **Colombia y el Sector Empresarial Ante la Evolución de la Economía Internacional: Un Debate Introductorio**

Mauricio Reina E.\*

\*Investigador del Centro de Estudios Internacionales y de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

El sector externo constituye un elemento central en la evolución de la economía colombiana, no solo a nivel macroeconómico, sino a nivel macroeconómico como objetivo de gran potencial para las ventas de las empresas nacionales. En el primero, basta recordar cómo nuestra situación de país periférico ha hecho que la dinámica de la economía nacional haya estado determinada por la evolución del sector externo, desde nuestra articulación al sistema económico internacional. En el segundo, la evolución reciente del comercio exterior colombiano señala perspectivas alentadoras.

En efecto, las exportaciones colombianas en los últimos años se han caracterizado por una acelerada diversificación de productos, que parece romper definitivamente la condición de país monoexportador, así como por una multiplicación, menos acentuada pero igualmente definida, de los mercados a los cuales exportamos. Las ventas al exterior pueden constituirse en una atractiva alternativa frente a los mercados domésticos, los cuales tienden a ser bastante inestables en el mediano plazo, saturándose rápidamente en muchos casos.

Sin embargo, el adecuado aprovechamiento del potencial que representan los mercados extranjeros depende, al menos, de tres elementos: primero, un conocimiento suficiente por parte del sector empresarial de la evolución de la economía mundial y su significado para el comercio exterior colombiano; segundo, el análisis de las posibilidades y los obstáculos que ofrece la formulación de la política exterior colombiana y su marco institucional; tercero, una acción decidida por parte del sector privado para asumir un papel central dentro de la formulación y ejecución de la política comercial colombiana, tanto a nivel doméstico como en el exterior, en apoyo de una decisión estatal de mejorar y maximizar la inserción internacional de Colombia.

### **Evolución reciente de la economía internacional y sus perspectivas**

Durante cuarenta años las economías occidentales han confiado en el crecimiento de los Estados Unidos como motor del engranaje económico mundial. Ninguna de las economías capitalistas más prósperas ha sido capaz de crecer sin una expansión de sus exportaciones, siendo el mercado norteamericano el principal factor estimulante.

La recuperación de la recesión de 1981-1982 aparece como la última manifestación de esta situación. Bajo los lineamientos económicos del presidente Reagan, la economía norteamericana ha jugado nuevamente el papel de "locomotora" de la economía mundial desde 1983, con un desempeño envidiable en algunos frentes: seis años de crecimiento continuo en la producción, disminución sostenida en el desempleo y el mantenimiento de altos niveles

de vida para los norteamericanos.

Sin embargo, ello se ha dado con un inmenso costo en términos de desequilibrios macroeconómicos: un descomunal déficit fiscal, un déficit comercial que apenas parece ser controlable, y una creciente dependencia de los capitales extranjeros, tanto de préstamo como de riesgo, que hacen de los Estados Unidos el mayor deudor del mundo.

Es evidente que, en esas condiciones, la situación de liderazgo actual de la economía norteamericana no es sostenible. La era de la "Reaganomics" y sus secuelas, ha de terminar con la era Reagan. El próximo presidente de los Estados Unidos tendrá que adoptar políticas drásticas tendientes a reducir los desequilibrios fiscal y comercial. Los dos candidatos presidenciales, George Bush y Michael Dukakis, parecen estar sesgados —aunque con diferente intensidad— hacia políticas proteccionistas. Sea que éstas se terminen adoptando o no, lo cierto es que desde ya la sola caída del dólar ha empezado a reducir los niveles de importaciones de los Estados Unidos, y esta tendencia tendrá que acentuarse si es que el nuevo presidente quiere solucionar los desequilibrios macroeconómicos.

Pero la reducción del déficit comercial de los Estados Unidos no vendría sola. Ello significaría la reducción de una demanda por productos extranjeros de más de US\$ 150.000 millones, que significan en términos de empleo algo así como 4 millones de trabajadores del resto del mundo. Evidentemente, esta reducción de las importaciones afectaría principalmente a Alemania y Japón, quienes deberán enfrentarse a un largo período

de descenso de sus exportaciones. Para luchar contra la recesión estos países deberán reestructurar sus economías hacia un crecimiento estimulado desde adentro, y Japón parece ser el llamado a adaptarse mejor a las nuevas condiciones.

Dentro del relativamente magro crecimiento presentado por las economías industrializadas en el último año (2.7%), el Japón presentó el desempeño más sobresaliente (3.5%), por encima de los Estados Unidos (2.7%) y Alemania (1.5%). El bajo crecimiento de la economía alemana, así como las perspectivas planteadas anteriormente para la economía norteamericana, parecen ubicar actualmente, como líder de la evolución económica mundial al Japón. Sin embargo, la gran interdependencia existente entre estas tres economías, no sólo a nivel comercial sino financiero, hace que no se pueda pensar sólo en el Japón como la nueva fuerza motriz de la economía mundial.

La posibilidad de evitar una próxima recesión a nivel mundial depende de una cuidadosa articulación de políticas monetarias y fiscales entre las tres mayores economías del mundo: Estados Unidos, Alemania y Japón. Las tres podrían representar conjuntamente el papel que desempeñaron los Estados Unidos durante cuarenta años. Si ellas se pusieran de acuerdo acerca de un conjunto de políticas económicas, el resto del mundo no tendría otra alternativa que seguirlas. Esto significaría una economía mucho más integrada, con flujos crecientes de comercio hacia un sistema transnacional en el largo plazo y una suerte de liderazgo múltiple sin una hegemonía directriz singular.

Sin embargo, esto presupone el deseo de subordinar los

objetivos nacionales al bienestar mundial, y la soberanía económica es uno de los elementos más inflexibles en el panorama internacional.

De cualquier manera los pasos hacia esa coordinación ideal de las tres economías más grandes del mundo en el mediano plazo, dependerán de manera decisiva de las intenciones y la habilidad del próximo presidente de los Estados Unidos. Así que habrá que esperar pacientemente.

Por el momento, los pronósticos para este año señalan una nueva disminución en la tasa de crecimiento de las economías industrializadas, la cual se ubicaría alrededor del 2.5%.

Ante este panorama incierto, algunos no se han dormido y han dado un gran salto, resultado de un esfuerzo de varios años: los tigres asiáticos. Los llamados Nuevos Países Industrializados — Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur— han presentado un crecimiento sostenido a lo largo de la década, pero particularmente marcado en los últimos tres años. Se calcula que sólo Corea y Taiwan obtuvieron el año pasado un superávit comercial de 21.000 millones de dólares que tiende a crecer sostenidamente en el presente año, siendo su proyección de alrededor de US\$ 29.000 millones para el final de 1988.

Esta presencia de las economías del sudeste asiático como protagonistas de primer orden en el escenario internacional, es otro hecho que señala la etapa de transición por la que pasa la economía mundial.

El replanteamiento de la economía internacional representa un reto para las economías periféricas, las cuales deben ubicarse de la mejor manera posible de acuerdo a sus

potenciales económicos y políticos. Para la economía colombiana la reciente consolidación de nuevos productos de exportación, así como la exploración de nuevos mercados, representan elementos centrales para procurar un mejor posicionamiento a mediano plazo dentro de la economía mundial.

### **Evolución reciente de las exportaciones colombianas**

Como se mencionó anteriormente, las exportaciones no tradicionales han tenido un desempeño altamente satisfactorio en los últimos años. Basta señalar como en el año pasado el buen comportamiento de las exportaciones de la minería, así como el de las menores, contrarrestaron casi en su totalidad la caída del 45% en el valor de las ventas externas de café. En efecto, las exportaciones totales solo descendieron en un 3.5% entre 1986 y 1987, merced a un aumento del 190% en las exportaciones de hidrocarburos, del 35% en las de carbón y del 16% en otros productos menores.

Dejando de lado el espectacular desempeño del sector minero, resulta interesante evaluar brevemente, el comportamiento de algunas exportaciones menores, sector de importancia para observar el desempeño empresarial privado reciente.

El aumento del valor de las exportaciones menores ya alcanza dos años consecutivos. Después de un notable estancamiento en la primera mitad de la década, su crecimiento fue del 15% en 1986 y del 16% en 1987, producto de unos mejores precios internacionales y de mayores colocaciones en los mercados extranjeros.

Un análisis de la composición de las exportaciones menores

por sectores para 1987 muestra que el 61% fueron de origen industrial, el 35% agrícolas y el 4% provenientes de la minería (distintas al carbón y a los hidrocarburos). Estas últimas, a pesar de su baja participación, mostraron el más alto dinamismo al crecer en un 35%, frente a un 20% de las industriales y un 11% de las agrícolas.

Dentro de las exportaciones mineras, sobresalen por su buen comportamiento las piedras preciosas con incremento del 75% en sus valores exportados, así como otros productos minerales distintos del platino y los coques y semicoques, con un crecimiento del 51%.

En el sector industrial tuvieron un crecimiento sobresaliente las exportaciones de cemento (43%), las de artes gráficas (41%), las de productos químicos (18%), las de ferrometal (23%), las de confecciones (17%), y las agrupadas bajo el rubro de "otras industrias manufactureras" que con un crecimiento del 75% mostraron el mayor dinamismo dentro de las exportaciones industriales, reiterando así el movimiento creciente hacia la diversificación en este sector.

Al interior de las exportaciones agropecuarias, el banano y las flores siguieron ganando mercados, creciendo su valor exportado en 13% en cada caso. Otros productos con un desempeño favorable en este sector fueron la carne de bovino (crecimiento del 63%), el cacao (212%), y las langostas, crustáceos y moluscos congelados (21%).

Esta breve reseña muestra una expansión de las exportaciones no tradicionales, caracterizada por una sorprendente diversificación de productos, que da claras señales positivas y alentadoras para los empresa-

rios que deseen acometer la conquista de los mercados externos.

Estos mercados, a su vez, han mostrado una dinámica muy interesante. Aunque para 1987 los Estados Unidos seguían siendo el mejor comprador de exportaciones menores colombianas (41% del total) las ventas al Japón crecieron sensiblemente a lo largo de 1987 (33%), así como a Italia (58%), Perú (40%) y Bolivia (53%). Así mismo, es relevante anotar como las compras por parte de países distintos a nuestros socios comerciales tradicionales (Estados Unidos, Japón, C.E.E., ALADI, crecieron en un 74%.

Lo anterior brinda una visión clara del gran dinamismo de la diversificación de los mercados de nuestras exportaciones menores, lo cual constituye un indicador adicional del amplio potencial de los mercados externos para los productos colombianos.

El cambiante perfil de la economía mundial, así como la creciente expansión y diversificación de las exportaciones menores y sus mercados, señalan claramente una perspectiva promisoriosa para el sector privado productivo, tanto para abordar nuevos mercados externos como para expandir sus ventas.

Sin embargo, el mejor aprovechamiento de este potencial se debería dar en el marco de una política comercial coherente por parte del país, que se integre con los otros elementos de la política externa.

La creciente complejidad del sistema mundial ofrece a los países pequeños nuevas posibilidades de transacción, apoyadas en un adecuado manejo de la interdependencia de los asuntos que se negocian en el ámbito internacional. Evidentemente, esto implica

una utilización conjunta de variables económicas y políticas, que puede significar un fortalecimiento de la capacidad negociadora de los países más débiles económica o militarmente.

Un presupuesto indispensable para explotar adecuadamente ese poder emergente en el ámbito internacional, es que el país en cuestión tenga un manejo articulado y coherente de los distintos frentes de su política exterior.

Desafortunadamente, Colombia ha carecido de lo que podríamos llamar una política exterior integral.

### **Perfil de la política exterior colombiana**

El perfil que ha presentado históricamente Colombia en su proyección internacional y en la dirección de sus asuntos externos, y la inconsistencia que se ha presentado en muchos casos en el planteamiento del discurso económico respecto al político en el campo internacional, permiten afirmar, en términos generales, que la política económica internacional de nuestro país no ha hecho parte de un todo articulado y coordinado.

A pesar de ello, en los últimos años se ha hecho explícito un viraje en el sentido de reforzar la presencia de Colombia en los escenarios internacionales. En la medida en que se ha ido incrementando el perfil de nuestra política exterior, se han hecho evidentes algunos elementos que entorpecen la formulación e implementación de una política internacional adecuada a las necesidades de proyección mundial de nuestro país.

A lo largo de la mayor parte de este siglo la política exterior colombiana se ha caracte-

rizado por su bajo perfil y el reconocimiento explícito y rígido del liderazgo de Estados Unidos en el hemisferio. En efecto, a partir de la década de los años veinte y hasta los sesenta, Colombia se constituyó en un ferviente defensor de las ideas panamericanistas, situación que se reflejaba en una proyección internacional restringida a los intereses y formulaciones de los Estados Unidos. Esta actitud política encontró su complemento en una relación económica dinámica con los Estados Unidos, acompañada inclusive de grandes dosis de asistencia técnica norteamericana al país. Esta asistencia financiera y técnica terminará por proyectarse en la definición de instituciones de manejo económico y estrategias de desarrollo que van a determinar, notablemente, los destinos de la economía colombiana durante un período de tiempo considerable. Esta larga etapa de actitudes férreamente pro estadounidenses encuentra su único interregno significativo en lo económico en la década de los cincuenta. En ese entonces, como resultado del auge de las ideas dependentistas y cepalistas de los economistas latinoamericanos, el país opta por un esquema de desarrollo más orientado hacia la economía doméstica, apoyado en políticas proteccionistas de sustitución de importaciones de bienes de consumo y algunas materias primas.

Pero es solamente hasta el gobierno de Carlos Lleras Restrepo cuando las manifestaciones más incipientemente autónomas alcanzan una proyección significativa. En lo político, la administración Lleras no escapó a la tendencia de otros gobiernos de la región de tomar como estandarte la necesidad de adelantar reformas sociales significativas en nuestros países, dentro de un ámbito de gestión especialmente regional.

En lo económico, Los síntomas de agotamiento del esquema de sustitución de importaciones condujeron a las economías de la zona a adelantar estrategias de integración económica y búsqueda de soluciones a las restricciones del sector externo. Tal vez el punto culminante de esta política se encuentra en el célebre enfrentamiento de la administración Lleras con el Fondo Monetario Internacional, que condujo al establecimiento del estatuto cambiario como hábil salida frente a las exigencias del FMI de una devaluación masiva. Este hecho constituyó no sólo la consolidación de uno de los instrumentos vertebrales del manejo económico del país, sino la exaltación de una posición más relativamente autónoma frente a los condicionamientos del Fondo, afines a los intereses de los Estados Unidos.

En lo que se refiere a experiencias más recientes, la administración del Presidente Alfonso López Michelsen marca el comienzo de una fase ascendente en el protagonismo colombiano en los asuntos internacionales, que habría de mantenerse, con matices políticos diversos, a lo largo de las dos administraciones siguientes. En efecto, la administración López buscó redefinir las relaciones con los Estados Unidos para lograr un mayor margen de autonomía relativa en la formulación de sus políticas, basado en la búsqueda de una "emancipación económica" que le otorgara un mayor espacio de independencia. López adelanta una gestión diplomática básicamente presidencial en un esquema mixto de bilateralidad y multilateralidad en sus relaciones con Estados Unidos y los demás países latinoamericanos.

Las condiciones relativamente favorables que enfrentó tanto el campo externo como



guimiento de Proyectos Externos, ha participado activamente en la formulación de la política económica internacional. El DNP ha jugado un papel muy importante adelantando labores específicas, tales como la elaboración de los planes de desarrollo cuatrienales, el seguimiento de proyectos y contratos, y la coordinación del endeudamiento externo del país. El jefe del DNP asiste a todos aquellos foros en los que se deciden los derroteros de la política económica y podría afirmarse que ésta es la única institución del gobierno que cuenta con una información global de la política económica internacional del país.

El Ministerio de Hacienda, si bien le corresponde coordinar la política económica internacional, ha concentrado sus esfuerzos en el diseño de la política de endeudamiento externo del país y en todos aquellos aspectos relacionados con las finanzas internacionales, participando marginalmente en la política comercial.

Los demás ministerios del área económica carecen en su estructura interna de oficinas y funcionarios especializados que les permitan tener un mayor contacto con la economía internacional.

Dentro de este intrincado panorama institucional, es conveniente resaltar el papel que ha jugado el sector empresarial, mediante la labor de algunos gremios. El caso más importante lo constituye, sin duda, la Federación Nacional de Cafeteros, cuya experiencia ha sido satisfactoria en términos generales.

En una dimensión mucho menor hay otros gremios que han ido proyectando, poco a poco, una acción cada vez más importante en el ámbito de las negociaciones internacionales y en la fijación de la posición

colombiana en dichas negociaciones. Tal es el caso de ASOCOLFLORES y ASOCAÑA, por ejemplo, gremios que han llegado a intervenir directamente en las negociaciones internacionales relativas a los mercados de sus productos, contando con un apoyo del INCOMEX hacia su posición. En general, se puede afirmar que la acción del sector privado en el comercio internacional es un reflejo de la política de bajo perfil del país. Salvo el caso de la Federación Nacional de Cafeteros y algún gremio aislado, las organizaciones se limitan a operar por conducto del gobierno para lograr una ventaja en las respectivas organizaciones internacionales.

### **Síntesis y conclusiones**

La evolución reciente de la economía capitalista internacional sugiere el advenimiento de un replanteamiento de fuerzas al interior del sistema, que ha de marcar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo en los mercados internacionales y en los flujos de comercio. En particular, la mala situación de la economía norteamericana, la consolidación de la economía japonesa y el surgimiento vigoroso de los países del sudeste asiático, aparecen como los elementos más sobresalientes de ese replanteamiento.

La tendencia hacia una mayor integración de la economía internacional hace indispensable que los países se adecuen original y creativamente a dichos cambios, para lograr un mejor posicionamiento en el mediano plazo dentro del sistema económico mundial.

En el caso de la economía colombiana se han presentado recientemente algunos cambios significativos en la composición de sus exportaciones, así como en el destino de las mismas. Estos

cambios, tendientes a la diversificación, representan un mayor margen de acción para el país dentro del reajuste del reacomodamiento de la economía mundial señalado anteriormente.

Diversos autores coinciden en afirmar que un adecuado manejo de la creciente interdependencia del sistema internacional, constituye, cada vez más, una nueva fuente de poder de los países pequeños a la hora de realizar sus distintas negociaciones internacionales y, en particular, las económicas.

Desde luego, esto requiere de una coordinación estratégica global de la política exterior del país; frente en el cual las posibilidades para el sector privado son muy amplias y poco exploradas. El punto no es alimentar "diplomacias paralelas", sino establecer líneas directrices sólidas y de largo alcance, apuntaladas del estado y orientadas a evitar desarticulaciones que operen en desmedro del interés nacional.

Dos notas caracterizan la actual evolución del sistema mundial, de la cual no es ajena Colombia: la "internacionalización" de las cuestiones exteriores y la "politización" de los asuntos económicos. Si la década de los setenta marcó, para muchos observadores, la llamada "crisis de las ideologías", los ochentas muestran las opciones abiertas a la "erosión de los alineamientos". Ello ofrece al país un potencial novedoso de inserción más autónoma en el escenario internacional. Las estrellas polares se desdibujan ante una realidad dinámica, múltiple y desafiante. De allí que el horizonte colombiano no esté, hoy y hacia el futuro, necesariamente predeterminado.