

La economía colombiana 1994 – 2004
Entre la modernización y los retos estructurales
Síntesis y conclusiones

José Manuel Restrepo Abondano
Rector Universidad EIA

Especial para el libro “Historia Económica de Colombia 1954 – 2024. Escrita por los protagonistas”.

Diario La República, agosto de 2024

La turbulenta década comprendida entre los años 1994 – 2004 estuvo caracterizada por tendencias económicas, políticas y sociales que presentaron dos fases claramente diferenciadas.

La primera fase correspondió a los años 1994 – 1999 en la cual, después de tasas de crecimiento alrededor del 5%, se dio comienzo, desde 1996, a una trayectoria de deterioro creciente del desempeño de la economía, que concluyó en la recesión más profunda de la historia del país en 1999, con una variación negativa del PIB de 4,2%.

Esta fase estuvo caracterizada por la permanencia de altas tasas de inflación, que estuvieron en 1994 - 1998 en un promedio alrededor del 20%, y la profundización de una fuerte apreciación de la tasa de cambio real, que frenó la apertura exportadora del país y, por esta vía, terminó deteriorando la cuenta corriente de la balanza de pagos. Eran las tendencias propias de una economía que desde comienzos de los años noventa atrajo grandes flujos de recursos e inversión, al menos hasta 1997, cuando la crisis asiática retornó el país a su condición de exportador neto de capitales.

La política monetaria fue muy contraccionista en esta fase para enfrentar las presiones de demanda, especialmente como consecuencia de la fuerte expansión del gasto público. El impacto contraccionista de las altas tasas de interés - con una pausa entre comienzos de 1996 y comienzos de 1997 - se materializó en la crisis de la deuda de vivienda y de la banca hipotecaria, que produjo, finalmente, la declaratoria de emergencia económica en noviembre de 1998.

La segunda fase correspondiente al período 2000 – 2004 estuvo claramente marcada por políticas de ajuste macroeconómico para enfrentar la crisis de finales de siglo, en el marco del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1999, que contribuyeron a la estabilización macroeconómica del país. La autonomía del Banco de la República resultó decisiva en esta fase para que el país pudiera salir de la crisis en un marco de crecimiento no inflacionario.

La inversión privada fue la gran palanca del crecimiento en los primeros años del proceso de modernización de la economía, pero redujo su incidencia a finales de los años 90, en medio de la mayor recesión de la historia del país. La crisis política y la exacerbación del conflicto armado en el período 1994 – 1998 aportaron su dosis de incertidumbre con impactos en la reducción del crecimiento y la productividad.

Un incidencia menor parece haber tenido la palanca de la productividad en el crecimiento de la década en consideración. De hecho, desde esta época es posible afirmar que la productividad - la combinación eficiente del capital y el trabajo - se ha convertido en el “bien más escaso” del crecimiento de largo plazo. La tendencia recurrente de variaciones negativas de la productividad, durante buena parte del período que nos ocupa, estuvo asociado, en gran medida, al bajo gasto en CTI como porcentaje del PIB, muy distante de países de referencia en América Latina y lejos de las mejores prácticas de la OCDE.

La ausencia, desde entonces, de políticas explícitas de desarrollo productivo para estimular la productividad y la innovación en las empresas, contribuyó aún más al estancamiento en las metas de modernización y cierre de brechas tecnológicas frente al mundo. Esta falencia podría haber contribuido, además, a la consolidación en este período del proceso de desindustrialización del país que resultó evidente durante los años noventa.

Pero de manera simultánea, esta baja productividad estaría asociada también a la baja capacidad de la economía para absorber empleo productivo. En la base de esta tendencia estarían los problemas de pertinencia y calidad de la educación técnica, tecnológica y universitaria, a pesar de los avances de este período en una mayor escolaridad de los colombianos. Las altas tasas de desempleo juvenil del período señalan el desafío social que representó esta falencia estructural.

Entre tanto, el bajo grado de apertura exportadora de la economía, que prácticamente se mantuvo estable la durante la década objeto de análisis, confirma la tendencia de largo plazo de un bajo aporte de las ventas externas a la productividad y al crecimiento.

De hecho, una aproximación a las vías a través de las cuales se transmitieron los impactos de las reformas económicas de comienzos de los noventa, a la década que nos ocupa, señala que las previsiones de un mayor grado de apertura de la economía, medida en términos de la participación del comercio total en el PIB, no se habían materializado aún a comienzos del nuevo siglo. El grado de apertura de la economía colombiana en 2004 seguía siendo el mismo que 45 años atrás.

En directa relación con esta tendencia de bajo grado de apertura económica, durante toda la década que nos ocupa, se observa un cambio en la estructura productiva nacional con un crecimiento sostenido en la participación de los sectores no transables (construcción, infraestructura, telecomunicaciones y comercio interno) en detrimento de los sectores transables – especialmente la industria y la agricultura – que se supone deberían haber sido los grandes beneficiados con las políticas de mayor exposición a la competencia internacional.

La consideración de algunas externalidades – impactos derivados – de diez años de continuidad en las reformas estructurales y de esfuerzos de estabilización macroeconómica nos permiten pensar que el país siguió presentando entre 1994 y 2004 grandes dificultades para reducir sus altas tasas de pobreza (relativa y extrema) y sus altos índices de inequidad en la distribución del ingreso, que resultaban aún desfavorables en el contexto de América Latina.

Así mismo, algunas aproximaciones a los resultados de este período en materia de “convergencia regional” en nuestro país, revelarían que, salvo por aquellos departamentos cuyo PIB per cápita creció asociado a su creciente aporte a la producción de hidrocarburos, la convergencia al PIB de Bogotá durante la década que nos ocupa solo fue visible para otros departamentos del interior como Antioquia y Santander.

De manera complementaria, otras revisiones señalan que la producción durante los años noventa y comienzos de los años 2000 seguía concentrada en los departamentos del interior del país, sin ningún resultado visible en el resultado previsto inicialmente de

relocalización de procesos productivos y de comercio exterior con destino a los departamentos costeros o a regiones cercanas a ellas.

Este período convulsionado de la economía colombiana ha dejado algunos aprendizajes que convendría procesar para aportar al presente y al futuro de las políticas públicas.

En primer lugar, en un período de profundos choques internos y externos, los responsables de política pública lograron ponerse de acuerdo en la importancia de adoptar los marcos prudenciales necesarios, más allá de las tentaciones políticas partidistas, para hacer posible la combinación de políticas monetarias, fiscales y cambiarias hacia una eficaz estabilización macroeconómica.

En segundo lugar, resultó claro que en una economía cada vez más abierta, más allá del debate sobre el grado de inserción internacional alcanzado en el período, el Banco de la República contaría en el futuro con poco margen para controlar la tasa de cambio, lo cual le permitió desde entonces concentrarse en la inflación objetivo, a través del instrumento de una tasa de interés de intervención que permitiera un balance adecuado entre la inflación esperada y el crecimiento estimado. En esta dirección, la declaratoria de autonomía del banco desde la Constitución de 1991 constituyó uno de los grandes hitos de la historia económica del país.

En tercer lugar, esta década puso sobre la mesa un debate necesario en torno a la suficiencia de las políticas de liberación del mercado de bienes y capitales, como herramientas casi exclusivas para promover la modernización del aparato productivo nacional. La visible ausencia de políticas de desarrollo productivo en este periodo, a partir del trabajo conjunto de los sectores público y privado, pudo ser una de las razones por las cuales la estructura productiva nacional ha encontrado desde entonces dificultades para hacer de su crecimiento en el mercado interno e internacional, una oportunidad para absorber más y mejores empleos.

Finalmente, el pobre balance de las políticas públicas de estos años en la reducción de las tasas de pobreza, de los índices de inequidad y de las disparidades territoriales, llama la atención sobre las limitaciones que adquirirían entonces visiones centradas en políticas macroeconómicas excluyentes de otros enfoques disciplinarios que, por fortuna, en la actualidad cada vez están más presentes en el diseño de nuestros planes de desarrollo y en su ejecución.