

ESPECULACIONES EN TORNO A PORQUE COLOMBIA CRECE TAN POCO

Roberto Steiner¹
Coloquio Latinoamericano
CEGY, New Haven, Noviembre 19, 2004

En esta nota en primera instancia muestro que en Colombia el crecimiento per cápita se ha estabilizado a un nivel bajo, al tiempo que ha caído la tasa de crecimiento de la TFP. Segundo, describo las principales reformas estructurales de finales de los 80s y principios de los 90s y sugiero que varias de ellas fueron tímidas. Tercero, muestro que el proceso de reformas vino acompañado de un notable deterioro de la posición fiscal, a pesar de la presunción de que el balance de las cuentas públicas era prerequisite para el éxito de las reformas. Cuarto, discuto algunas de las explicaciones que se han dado al estancamiento del crecimiento y ofrezco mi propia interpretación. Destaco el hecho de que se adoptó un modelo de desarrollo inconsistente, en el que se tomaron medidas tendientes a liberalizar la economía, al tiempo que se dispuso multiplicar por dos el nivel de gasto público, aumentando tanto el déficit fiscal como la deuda pública en el contexto de un cúmulo de impuestos altamente distorsionantes y un andamiaje institucional poco propicio para que el mayor gasto público se hiciera de manera eficiente.

En la última década se estancó el crecimiento, y continuó el deterioro de la TFP

Cole *et al* (2004) han documentado que, contrario a lo sucedido en Europa y Asia, el ingreso per cápita de América Latina no converge al de los Estados Unidos (Cuadro 1). Colombia no ha sido la excepción (Cuadro 2). Teniendo en cuenta que la tasa de participación laboral de la región es alrededor de $\frac{3}{4}$ la de los E.U., que la relación capital-producto es similar, y que el producto per cápita relativo es alrededor de $\frac{1}{4}$, se tiene que la relación capital-trabajo (relativa) es $\frac{1}{3}$ y la TFP cerca de la mitad. Para el caso

¹ Director Ejecutivo Alterno, FMI. Las opiniones expresadas son enteramente personales. No comprometen al FMI, a su Directorio Ejecutivo ni a las autoridades colombianas.

particular de Colombia, en la década posterior a las reformas de finales de los 80s y principios de los 90s no se revirtió la tendencia decreciente que traía la TFP (Cuadro 3). El crecimiento per cápita no sólo se estancó en un bajo nivel, sino además los ciclos se acentuaron. Cómo es posible que tras adoptar reformas que se suponían favorables al crecimiento, los resultados hayan sido tan pobres?

Se hicieron diversas reformas, algunas de manera tímida

A mediados de los 80 Colombia tenía quizás el **régimen comercial** más restrictivo de la región. A principios de los 90s se eliminaron las restricciones cuantitativas, se redujo el arancel promedio de 35 a 11% y se disminuyeron a 4 los niveles arancelarios. De acuerdo a los índices elaborados por Lora, la liberalización comercial le permitió a Colombia moverse hacia el promedio de la región que, como es sabido, no es particularmente abierta en el contexto internacional. Subsisten prácticas proteccionistas, incluidos aranceles variables para algunos productos agropecuarios. Durante 1995-98 se incrementaron los aranceles para muchos productos agrícolas y de consumo duradero.

En 1991 se le otorgó **independencia al Banco central** y se le confirió el objetivo constitucional de velar por la estabilidad de los precios. Colombia cuenta con inflación de un dígito desde hace algunos años y el banco central ha establecido como propósito estabilizar la inflación en 3% a partir de 2007. Tras operar con distintos regímenes cambiarios y monetarios, desde 1999 la tasa de cambio flota y el banco utiliza un esquema de inflación objetivo. Entre 1997 y 1999 operó un régimen cambiario poco flexible en el contexto de una situación financiera internacional adversa. Ello propició un aumento inusitado en las tasas de interés, lo cual, quizás, contribuyó al desaceleramiento de la economía en dichos años.

Entre 1967 y 1990 Colombia había logrado mantener un tipo de cambio administrado, con el soporte de toda una batería de **controles de cambios**. En 1991 se suprimió el monopolio que el banco central ejercía sobre la compra y venta de divisas. Durante el período de acelerada afluencia de capitales de principios de los 90 se establecieron encajes no remunerados para desestimular los capitales de corto plazo. Su efectividad continúa siendo materia de controversia.

En el **sector financiero** se flexibilizaron las normas de entrada y salida, se facilitó la inversión extranjera, se propendió por una banca no especializada, se eliminó el crédito dirigido, y se fortaleció la regulación prudencial. Aun así, la banca pública representa el 20% del sistema financiero, por decisión judicial existen topes a las tasas de interés para el crédito de vivienda y potencialmente para otros créditos, y las normas y prácticas judiciales privilegian los derechos de los deudores por sobre los de los acreedores. Por orden de las cortes, contratos financieros se han revisado retrospectivamente; toma 3 años ejecutar una sentencia de desalojo; deudores morosos que se pongan al día deben ser removidos de “listas negras”; el órgano supervisor no es independiente, no cuenta con autonomía presupuestal y el supervisor no goza de inmunidad.

En el frente **laboral** se eliminó la doble retroactividad de las cesantías, que implicaba una onerosa carga a las empresas, particularmente en un ambiente de alta inflación. Además, se establecieron contratos a término fijo, se flexibilizó el concepto de despido únicamente por “justa causa”, y se eliminó la “pensión sanción” a que tenía derecho un trabajador despedido una vez alcanzara cierta edad. A pesar de los logros alcanzados, el régimen laboral aun se caracteriza por elevadas contribuciones para-fiscales y altos costos de despido para empleados con más de 10 años de antigüedad, factores que fueron atacados tímidamente en la reforma de 2002.

Ha habido avances en cuanto a **privatización y promoción de competencia** en servicios públicos, especialmente energía, telecomunicaciones y salud. En cambio, en educación y agua potable el récord no es positivo. Los entes reguladores son independientes y las mejoras en calidad y oportunidad de algunos servicios es evidente. No lo es, sin embargo, la sostenibilidad financiera de sectores como energía y salud.

Al tiempo que se mandó por la borda la disciplina fiscal

Quizás el cambio más notable que se ha dado en términos de política económica en los últimos 15 años ha sido en el frente fiscal. Al tiempo que se implementaban algunas de las medidas del “Consenso de Washington”, se tomó la decisión política (plasmada en la Constitución de 1991) de incrementar significativamente el rol económico del Estado. La descentralización política y fiscal creó diversos “entitlements”, particularmente en salud

y educación. Como porcentaje del PIB, el consumo del gobierno pasó del 10% en 1970-89 al 14% en 1990-99 y al 19% en 2003. El modelo que se adoptó fue el de transferencias fiscales del nivel central a los entes regionales, bajo el supuesto de que con el tiempo el esfuerzo fiscal de municipios y departamentos aumentaría. Esta decisión jugó un papel importante en el deterioro estructural de la posición fiscal, y conllevó a una notoria inflexibilidad de los gastos. A pesar de innumerables reformas tributarias, los ingresos fiscales no aumentaron al mismo ritmo que los gastos, y en menos de 10 años Colombia perdió una de sus más preciadas tradiciones: la prudencia fiscal. A pesar de no haber sufrido las masivas devaluaciones de otros países, la deuda pública se incrementó de 17% del PIB en 1990 a 39% en 1990 y a 54% a la fecha. Colombia hoy día crece poco, tiene un déficit fiscal elevado y mantiene un nivel de deuda pública que la vuelve altamente vulnerable a los avatares de los mercados financieros.

En el área impositiva se ha retrocedido de manera notable. La estructura tributaria es engorrosa, distorsionante, plagada de exenciones e inestable, con 10 cambios al código tributario en los últimos 10 años. Adicionalmente, dada la precaria base tributaria, el incremento de los impuestos (del orden de 4 puntos del PIB en 15 años) recae de manera exagerada en unos pocos contribuyentes. El principal impuesto indirecto es el IVA, que opera con un bajo nivel de eficiencia. Existen 9 tarifas, aplicadas a una estrecha base de menos del 50% del PIB. El cúmulo de exenciones hace que el IVA sea progresivo!!! El impuesto de renta también aplica a bases estrechas, con tasas marginales elevadas (hoy cercana al 39%, 30% en 1990). Se han introducido impuestos a las transacciones financieras y al patrimonio. El primero ha conllevado a una no despreciable desintermediación financiera –el recaudo ha sido estable no obstante que la tarifa pasó de 2 a 4 por mil entre 2000 y 2003-- y el segundo ha estimulado la creatividad contable y el “parqueo” de patrimonios en el exterior y puede desincentivar el ahorro.

Parte importante del problema fiscal refleja lo acontecido en pensiones. A principios de los 90 se introdujo el sistema de capitalización individual a través de administradoras privadas, al tiempo que se mantuvo el sistema de beneficio definido en el Instituto de Seguros Sociales, además de toda una gama de sistemas paralelos para maestros, militares, trabajadores del sector petrolero y congresistas. Tímidamente, se actualizaron algunos de los parámetros del sistema de prima media. Si bien las AFPs

manejan un importante volumen de recursos, no se contempló la financiación de la transición, que, además, se estableció muy larga. Todo esto se ha visto agravado por el envejecimiento de la población. Para completar, el nivel de cobertura del sistema es muy bajo, beneficiando tan solo al 25% de las personas en edad de jubilación.

Los *post-mortems* abundan...

El más popular hace referencia a problemas inherentes al “modelo neo-liberal.” Un cuestionamiento más concreto hace referencia a problemas de “sequencing”, particularmente a la liberalización de la cuenta de capitales antes de que estuviese consolidada la integración comercial. Hay evidencia de que la liberalización financiera ha incrementado la volatilidad, y existen diversos canales mediante los cuales la volatilidad puede repercutir negativamente en el crecimiento. Esta crítica debe, sin embargo, matizarse en varios sentidos: (i) qué impacto sobre otras formas de financiamiento externo (i.e. IED) puede tener una cuenta de capitales no convertible? (ii) los efectos macro de flujos de capital volátiles han sido menos severos en países con sistemas financieros fuertes y bien regulados; (iii) los controles suelen perder eficiencia en el tiempo; (iv) la plena convertibilidad de la cuenta de capitales empieza a ser un requisito en ciertos acuerdos comerciales.

Ha sido usual asociar la caída en el crecimiento a la supuesta obsesión del banco central por controlar la inflación. En la superficie, esta crítica no carece de todo fundamento, por cuanto en 1999 Colombia observó la peor recesión de su historia cuando la situación financiera internacional no se acomodó a través de una depreciación (supuestamente por su efecto inflacionario), sino mediante una brutal elevación de las tasas de interés. Esta crítica, que en el mejor de los casos sería una explicación de desarrollos cíclicos y no de un estancamiento en la tasa de crecimiento, también amerita ser calificada: (i) la principal preocupación del banco central con una fuerte devaluación en 1997-99 tenía que ver no tanto con la inflación sino con eventuales detrimentos patrimoniales (públicos y privados) y problemas de solvencia originados en el elevado endeudamiento externo; (ii) la reducción de la inflación ha permitido desarrollar algunos

instrumentos financieros de largo plazo, en pesos; (iii) han disminuido las prácticas de indexación, permitiéndole algo de mayor “juego” a cambios en precios relativos.

Sin lugar a dudas, un prolongado conflicto interno debe de alguna manera afectar el desempeño económico (Cárdenas, 2002). No obstante, en el caso de Colombia surgen, cuando menos, dos dudas: (i) el conflicto, así se hubiese intensificado en la década pasada, es de vieja data, de manera que habría que explicar porqué tuvo un efecto más adverso sobre el crecimiento en los 90s que durante los 70s ú 80s; (ii) sería razonable especular que una situación de conflicto afecta el crecimiento primordialmente a través de la acumulación de capital, y en Colombia lo que se ha rezagado de manera notoria ha sido la productividad multifactorial.

Una explicación alternativa...

.... Hace referencia a la introducción de un modelo de desarrollo internamente inconsistente. En la Colombia de finales de los 80s y principios de los 90s lograron imponer su punto de vista tanto los tecnócratas que propendían por medidas de liberalización económica que favorecieran al sector privado, como los políticos, que veían en la descentralización política-fiscal y en el aumento en el gasto social el remedio a bien conocidos problemas sociales, políticos y de orden público, y el mecanismo de compensación idóneo para hacer menos impopulares las reformas pro-mercado (Edwards y Steiner, 2000). Se instrumentaron parcialmente medidas para fomentar la actividad privada, al tiempo que se dispuso un manejo fiscal que apuntaba a una mayor participación del estado en la economía. Para contrarrestar parcialmente el aumento en el gasto público, se incrementó la carga tributaria, haciendo uso de impuestos altamente distorsionantes, aplicados de manera inestable a bases estrechas. En últimas, se aumentó la participación del estado en la economía, se perdió la tradición de disciplina fiscal, y se incrementó notablemente la deuda pública y la vulnerabilidad a los ciclos financieros.

Esta combinación de prioridades, de por sí compleja, se vuelve particularmente perversa cuando, además, el gasto público se hace en un contexto institucional no conducente al logro de una provisión eficiente de bienes públicos. A manera de ejemplo, al sector educación se le destinaban recursos equivalentes al 2% del PIB en 1990,

porcentaje que hoy en día alcanza casi el 5%. En un contexto en el que (por lo menos hasta 2002) los maestros no son evaluados, su salario es función de la antigüedad, su distribución territorial no se hace con base en la ubicación de los estudiantes, y en que existe una preferencia política por subsidiar la oferta y no la demanda, el mayor gasto ha tenido escaso efecto sobre la calidad, si bien ha permitido aumentar la cobertura.

En resumen, al tiempo que Colombia adoptó tímidamente parte del modelo “neoliberal”, se optó por acrecentar el tamaño del estado, lo cual probablemente volvió más ineficiente a la economía en su conjunto. En aras de loables propósitos de equidad, particularmente entre regiones, se ha pagado un elevado precio en términos de eficiencia. Los problemas de “sequencing” no se limitaron entonces a los usuales de liberalización financiera vs. liberalización comercial ó de reformas de primera generación (privatizaciones) vs. reformas de segunda generación (regulación). En el caso de Colombia se hizo una costosa (en términos fiscales) y apresurada reforma político-administrativa al tiempo que se trataba de privilegiar el rol del mercado. El costo económico de esta estrategia ha sido evidente mientras que uno de sus principales beneficios esperados, la legitimidad política y la consecuente mejora en la situación de orden público, no se concretó. Colombia parece acomodarse de cierta manera a la evidencia aportada por Giavazzi y Tabellini (2004) en el sentido de que países que hicieron las reformas políticas antes de hacer las reformas económicas terminaron por crecer más lentamente.

Referencias

- Cárdenas, M. (2002). “Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune”?, mimeo.
- Cole, H., L. Ohanian, A. Riascos and J. Schmitz (2004). “Latin America in the Rear View Mirror”, *JME*, forthcoming.
- Edwards, S. and R. Steiner (2000). “On the Crisis Hypothesis of Economic Reform: Colombia 1989-91”, *Cuadernos de Economía*, 37(112) Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Giavazzi, F. and G. Tabellini (2004). “Economic and Financial Liberalizations”, mimeo.

**Cuadro 1. PBI per Cápita en Relación a los Estados Unidos
(Promedios Regionales para Países Seleccionados)**

Año	Europa	Asia	América Latina
1950	0.40	0.16	0.28
1980	0.70	0.46	0.30
2001	0.67	0.55	0.22

Fuente: Cole *et al* (2004)

Cuadro 2. PBI per Cápita en Relación a los Estados Unidos

Año	1900	1950	1980	2001
Argentina	0.67	0.52	0.44	0.29
Brasil	0.17	0.17	0.14	0.20
Chile	0.48	0.40	0.31	0.36
Colombia	0.24	0.23	0.23	0.18
Mexico	0.33	0.25	0.34	0.25
Peru	0.20	0.24	0.23	0.13
Venezuela	0.20	0.78	0.55	0.30
Promedio	0.29	0.28	0.31	0.22

Fuente: Cole, *et al* (2004)

Cuadro 3. Colombia: Fuentes de Crecimiento

Período	PIB p.c.	Capital Físico	Capital Humano		TFP	
			(1)	(2)	(1)	(2)
1955-59	1.31	0.27	0.26	0.4	0.77	0.63
1960-69	1.31	-0.32	0.72	1.12	0.91	0.5
1970-79	1.91	-0.33	1.02	1.46	1.22	0.77
1980-89	0.63	0.39	1.08	0.92	-0.84	-0.68
1990-99	1.12	1.02	0.8	1.06	-0.71	-0.97

(1) Retornos a la educación de Núñez y Sánchez (2000)

(2) Retonors a la educación de Psacharopoulos (1994)

Fuente: Cárdenas (2002)