

La Integración y las Economías Andinas

COYUNTURA ECONOMICA ANDINA, No. 7, junio de 1986

EEUU
Miami

Francia
Mónaco

Panamá
Colombia

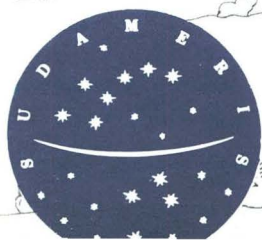
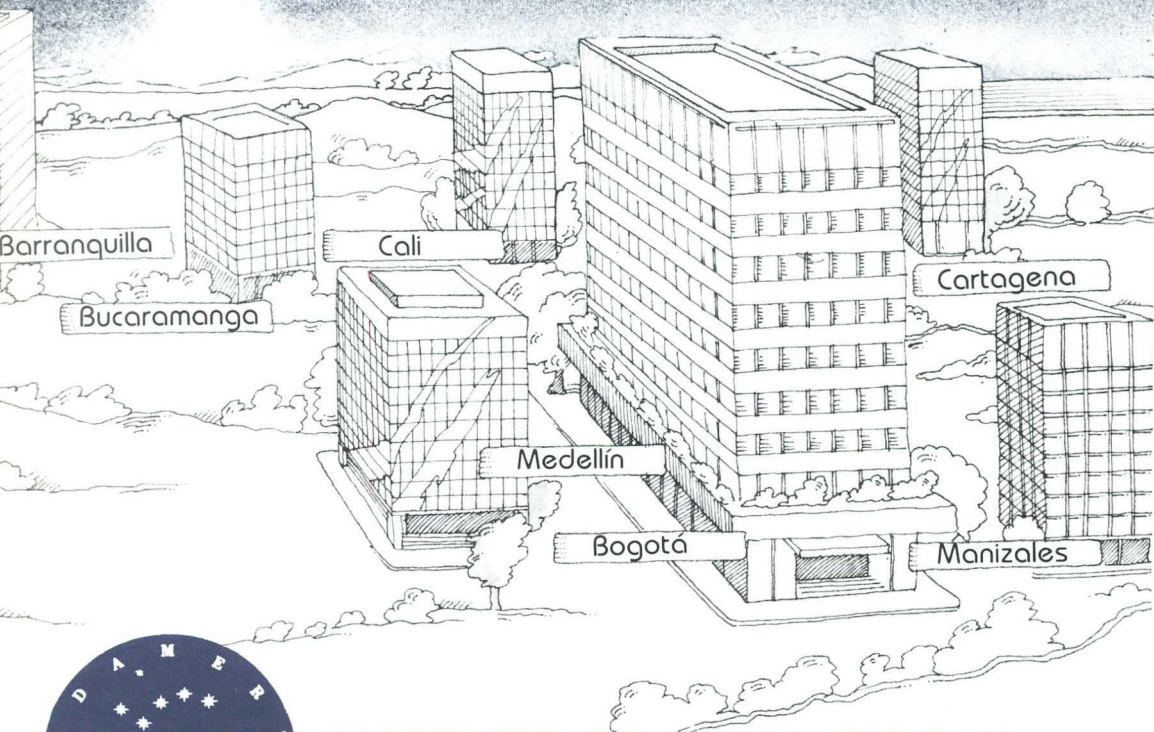
En el mundo de la Banca somos un Banco sin límites!

Brasil

Chile
Paraguay

Uruguay

Argentina



BANCO SUDAMERIS COLOMBIA

Más de 60 años al servicio de la Empresa Colombiana

Estado de la Integración y Situación de las Economías Andinas

I. EL ESTADO ACTUAL DE LA INTEGRACION ANDINA

A. Principales aspectos del sistema de integración andina

El Sistema de Integración Andina, protocolizado con la firma del Acuerdo de Cartagena (1969), constituyó en su época una de las ideas más innovadoras de los procesos de integración en países menos desarrollados. La característica principal de dicho esquema era el basarse en los llamados "Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial", mediante los cuales se asignaban las producciones de ciertos bienes entre los países firmantes, con el fin de que se encargaran de fabricarlos para la región en conjunto. El objetivo de estos programas era así la creación de una estructura productiva complementaria entre los países del área, que permitiera aprovechar los beneficios del mercado ampliado.

Paralelamente a la programación sectorial, se concibió también al Grupo Andino como una unidad aduane-

ra, en donde a través de la adopción de medidas de tipo comercial conjuntas se buscó facilitar el intercambio intrazonal, y ofrecer algún nivel de protección a las industrias nacientes con respecto al comercio proveniente del resto del mundo. Estas medidas quedaron plasmadas en las nóminas de desgravación arancelaria y el Arancel Externo Mínimo Común (AEMC).

El esquema de integración también tuvo en cuenta otros aspectos como la armonización de políticas nacionales de los países miembros, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del capital extranjero y al régimen legal para las multinacionales. Con esta perspectiva se aprobó la Decisión 24 sobre inversión extranjera dentro del área andina y el reglamento común para las multinacionales, cuyo objetivo era, de una parte, el de crear un clima de estabilidad jurídica que favoreciera el ingreso de capitales extranjeros a los países de la región, y de otra, el de reglamentar de manera comunitaria al capital foráneo que ya estaba establecido en los países andinos.

A su vez, se crearon dos instituciones financieras de carácter multilateral con el propósito de atender las necesidades de financiación derivadas de la aplicación de los demás mecanismos de integración. La más importante fue la Corporación Andina de Fomento (CAF) cuya función era contribuir a atender las necesidades de crédito de los programas sectoriales, y en general, de todos aquellos proyectos productivos de carácter bilateral o multilateral que se establecieran en las economías andinas. También se creó el Fondo Andino de Reservas (FAR) que tenía dos objetivos fundamentales: el primero, constituirse en un fondo de apoyo al que pudieran acudir las naciones con problemas de balanza de pagos, y en segundo lugar, asegurar un flujo de crédito a las operaciones comerciales intrarregionales.

En el transcurso de la década de los setenta se incorporaron al esquema general otra serie de convenios en campos tan disímiles como la educación, la salud, la planificación, la infraestructura y el ordenamiento jurídico, cuyo análisis rebasa los propósitos de este capítulo.

Al finalizar la primera mitad de la década de los ochentas, el balance que reporta el proceso de integración andino es bastante desalentador, a pesar del relativo éxito que en la década pasada tuvieron algunos de sus elementos, como el intercambio intrarregional. En 1983 se produjo un colapso en el comercio intrazonal, el cual se contrajo en cerca del 20% en valores corrientes con respecto al año anterior, induciendo un estancamiento definitivo en el proceso de integración.

Sin embargo, tal estancamiento no fue inducido solamente por el colapso en el comercio andino. La falta de una adecuada aplicación de los mecanismos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y la vulnerabilidad de las economías de la región frente a circunstancias externas al proceso mismo de integración, contribuyeron en forma decisiva en la configuración de la situación actual. En efecto, la experiencia andina ha demostrado en la práctica que el propósito de la integración es viable en períodos de relativo auge externo, pero se relega a un segundo plano en momentos de crisis.

El propósito de esta sección es evaluar de manera muy breve los mecanismos formulados dentro del esquema general del proceso de integración, la legislación expedida para su ejecución así como el alcance real de cada uno de ellos.

B. La programación sectorial

La ejecución de los programas sectoriales estuvo dominada por retrasos técnicos y, en algunos casos, por desacuerdos entre los países miembros en relación con las asignaciones que se otorgarían a cada uno de ellos. En la mayoría de las oportunidades, la causa principal de estos problemas fue la profunda incompatibilidad entre las políticas nacionales de industrialización y la programación sectorial del Grupo Andino. Además, en los casos en que se llevó a cabo, la efectividad de este mecanismo de integración estuvo muy limitada por la gran concentración de los beneficios del programa en los países de mayor desarrollo relativo.

La Junta del Acuerdo de Cartagena aprobó durante la década del setenta la puesta en marcha de cuatro programas sectoriales para el desarrollo industrial: el programa metalmeccánico (1972), el petroquímico (1975), el automotor (1978) y el siderúrgico (1980).

En la práctica el único de estos programas que funcionó casi por completo fue el del sector metalmeccánico, aunque nunca se concluyó. Al finalizar la década de los setenta, fecha límite que había establecido la Junta para la terminación del programa, los resultados obtenidos fueron bastante modestos y muy inferiores a los presupuestados por este organismo. Así por ejemplo, se crearon tan sólo 1.200 nuevos empleos, de los 28.500 proyectados para las empresas consideradas en el programa metalmeccánico.

Si bien es cierto que la producción metalmeccánica había mostrado cierto dinamismo especialmente en Colombia y Perú, que eran los países que contaban con mayor capacidad productiva para este tipo de bienes, tal comportamiento no puede atribuirse enteramente al funcionamiento del programa sectorial. En primer lugar, porque las 46 unidades asignadas constituyeron sólo una pequeña proporción de la producción total del sector y, en segundo lugar, porque la creación de nuevas empresas fue limitada (los nuevos volúmenes de producción correspondieron principalmente a empresas ya establecidas) y estuvo concentrada en los países de mayor desarrollo relativo. La Junta del Acuerdo de Cartagena conceptuó así en 1979¹ que el programa metalmeccánico tuvo efectos favorables en Ecuador, intermedios

en Perú y Colombia y prácticamente nulos en Bolivia.

El comercio intrarregional de bienes metalmeccánicos en general también dio muestras de un crecimiento relativamente elevado durante este mismo período, aumentando significativamente su participación dentro del comercio intrarregional, de 4.60/o en 1970 a 14.80/o en 1982. Además, los productos asignados bajo el programa mostraron tasas de crecimiento elevadas (240/o) y superiores a las del comercio intrarregional (21.30/o). Entre los países exportadores se destacó Colombia, el cual había llegado a concentrar un 770/o de las ventas al GRAN en 1982, y además exportaba el 690/o de los productos asignados dentro del Programa. Sin embargo, cuando sobrevino el colapso del comercio intrarregional en 1983, las exportaciones colombianas de este tipo de productos disminuyeron en un 700/o.

De la misma manera, la elevada concentración de la producción en los países de mayor capacidad productiva sectorial, se convirtió en un obstáculo decisivo en el desarrollo del programa diseñado para el sector petroquímico; las nuevas inversiones se concentraron precisamente en los países que ya poseían un grado mayor de desarrollo en el sector: Colombia, Venezuela y Perú.

De otra parte, la ocurrencia de situaciones coyunturales en el mercado mundial desfavorables para algunos bienes considerados en los pro-

¹ "Evaluación del Proceso de Integración Andina 1970-79" Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú 1979.

gramas y la falta de una adecuada planeación y delimitación de los objetivos formulados en los mismos, se constituyeron en los principales obstáculos al efectivo seguimiento de los programas siderúrgico y automotor, respectivamente. En efecto, la puesta en marcha del programa siderúrgico coincidió con una situación de sobreproducción y bajos precios en el mercado mundial y, como se verá más adelante, con una mayor apertura de los países al comercio con el resto del mundo, lo cual afectó seriamente la competitividad potencial de la producción en el mercado intrazonal. En el segundo caso, los países miembros del Acuerdo nunca lograron definir los modelos básicos que cada país produciría dentro del programa automotor. En esa perspectiva, desde 1980 la programación diseñada por el Acuerdo para estos sectores se encuentra paralizada y con muy pocas posibilidades de ser reactivada, aun en el mediano plazo.

C. El Arancel Externo Mínimo Común (AEMC)

El AEMC, concebido como mecanismo de protección de la producción y del comercio andino frente a la competencia del resto del mundo, sólo tuvo vigencia en la práctica durante la primera mitad de los setenta. En los años siguientes su efectividad estuvo limitada por el proceso de apertura comercial que se dio en forma bastante generalizada en los países del área, a partir de 1976 en Bolivia y Ecuador, y más tarde en Colombia, Perú y Venezuela, y el cual vino a concluir en 1982 como consecuencia de la crisis de la deuda externa latinoamericana. A partir de ese año no se ha adelantado ningún tipo

de negociación con miras a fijar el AEMC dentro del marco del proceso de integración. Los eventos ocurridos desde entonces sugieren que esta tarea es cada día más difícil.

Es así como, a pesar de que la Junta había determinado en 1971 que el AEMC promedio que debía prevalecer en la región sería del 40% y el máximo del 110%, ya en 1976 comenzaron a sentirse presiones por parte de los países miembros para reducirlos. Efectivamente, en la reunión de Sochagota (Colombia) celebrada ese año, se rebajó el AEMC promedio al 29% —manteniéndose el máximo citado—, con el argumento de que se requería de una mayor flexibilidad en el manejo de los sectores externos para afrontar la crisis internacional. Los sectores que mayores reducciones de aranceles acusaron fueron los de bienes de consumo, especialmente los productos alimenticios elaborados y los textiles; mientras que los sectores menos afectados fueron el agrícola y el minero.

En algunos casos el proceso de liberación externa —que se prolongó hasta 1982— no operó a través de reducciones arancelarias, sino mediante el relajamiento de los controles cuantitativos. Así, entre 1978 y 1982 en Perú se liberaron cerca del 65% de las posiciones que requerían permisos de importación, a pesar de que el nivel promedio de tarifas había estado durante este mismo período muy por encima del mínimo común fijado por la Junta. Por su parte, Colombia, que mantenía niveles arancelarios promedio más o menos ajustados al AEMC, también adoptó una política de liberación semejante, pasando de tener el 70.4% de las po-

siciones del universo arancelario en régimen de licencia previa en 1974, a sólo un 29.2% en 1982. Venezuela, por su parte, transfirió el 59% de las posiciones de licencia previa a libre entre 1979 y 1980, también manteniendo niveles arancelarios en promedio superiores al AEMC. Ecuador y Bolivia no siguieron este mismo camino, pero sí redujeron sustancialmente sus aranceles, que de todas maneras durante el período se habían situado por debajo del AEMC.

Entre 1982 y 1984 la mayoría de los países retomaron las políticas proteccionistas en respuesta a los problemas de pagos externos que enfrentaban. Sin embargo, las nuevas medidas proteccionistas —como se verá en el siguiente numeral— tuvieron un impacto mayor sobre el comercio del GRAN que sobre el proveniente del resto del mundo. Por esto no se tradujeron tampoco en una recuperación de los niveles de protección efectiva de la producción y el comercio dentro del área, ni tuvieron efecto positivo alguno sobre la integración.

Finalmente, en 1984-85 comenzó una nueva etapa de liberación en el Grupo Andino como consecuencia de la aplicación de los programas de ajuste dentro de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En estas circunstancias la implantación de un AEMC ha sido relegada nuevamente a un lugar secundario y se han oscurecido sus objetivos ante el fracaso de todos los esquemas de integración.

D. Las nóminas de desgravación arancelaria

El mecanismo de la desgravación arancelaria por tipos de productos para el comercio intrazonal tuvo algunos efectos positivos durante sus primeros años de funcionamiento, como lo reflejaba el hecho de que ya en 1977 el 76% de las posiciones arancelarias dentro de la región se comerciaban libres de aranceles. No obstante, es difícil establecer una relación directa entre el dinamismo del comercio intrarregional durante este mismo período y la implantación de dicho mecanismo, puesto que ello coincidió con una serie de shocks externos favorables en las economías andinas, tales como el auge de la economía internacional y el efecto positivo de las alzas en los precios del petróleo y otras materias primas y bienes agrícolas de exportación de la región.

Sin embargo, a partir de la crisis de la deuda, que afectó en forma generalizada a todas las economías del área, la mayoría de los países adoptó una serie de políticas de ajuste que incluyeron devaluaciones de las monedas y el restablecimiento de los controles a las importaciones. La combinación de estas dos medidas fue mucho más desfavorable para el comercio intrarregional que para el comercio de los países andinos con el resto del mundo, en algunos casos porque hubo discriminación explícita contra los países de la subregión. Este fenómeno puso así de manifiesto que el proceso de integración andina fue desplazado de las prioridades de política cuando los países del Grupo afrontaron problemas externos que comenzaron con comprometer otros objetivos económicos.

Ya durante la década anterior se había presentado comportamientos semejantes, si bien no en forma igualmente generalizada. En efecto, a pesar de que el mecanismo de la desgravación arancelaria logró aplicarse adecuadamente en lo que se refiere a la liberación de tarifas para más del 80% de las posiciones para el comercio proveniente de Bolivia y Ecuador y del 50% de las posiciones arancelarias en Colombia y Perú para las mercancías provenientes del GRAN, también hubo incumplimientos severos por parte de los países del Grupo. Dichos incumplimientos generalmente consistieron en la aplicación de medidas arancelarias y paraarancelarias, unilateralmente, y de manera sistemática, a las mercancías provenientes de otro país socio cuando éstas representaban algún tipo de competencia de la industria nacional. Este tipo de conducta generalmente condujo a una respuesta retaliatoria por parte del otro país, con el agravante de que dentro de los mecanismos del Acuerdo no se contaba con un tribunal que aplicara sanciones e hiciera cumplir las normas.

También le restó efectividad a este mecanismo el hecho de que durante la década de los setenta se incluyeran dentro de la lista de excepciones unos 1.000 ítems que representaban el 40% del universo arancelario sujeto a desgravación. Dentro de los sectores que recibieron una mayor protección efectiva se encontraban alimentos, textiles, manufacturas de metales comunes y máquinas y aparatos eléctricos. Algunos de ellos como los alimentos, los textiles y las manufacturas metalmecánicas son productos que se comerciaban intensivamente dentro de la región, pero que por ser producidos por todos los

países estaban amparados por unos niveles de protección efectiva mayores.

Sin embargo, es a partir de 1983 cuando se imponen en forma generalizada fuertes restricciones sobre el comercio intrazonal entre los países miembros del Acuerdo. El caso más importante fue el de Venezuela, cuyas importaciones del GRAN representaban más del 30% de las importaciones totales excluyendo combustibles. En 1983, este país devaluó su tipo de cambio y estableció un sistema con tres tasas diferenciales. La tasa de Bs\$4.50 por dólar, existente hasta entonces, se mantuvo para las importaciones indispensables; se estableció además una tasa de Bs\$6.00 por dólar aplicable a las importaciones necesarias, incluyendo la mayoría de las importaciones provenientes del GRAN y, por último, un nivel de Bs\$7.50 por dólar para el resto de las importaciones. El efecto de dichas medidas fue muy grave sobre el intercambio intrarregional, determinando en gran medida su colapso. Efectivamente, como consecuencia de la devaluación venezolana, las exportaciones totales en el área andina disminuyeron en cerca de un 20%. Las medidas tuvieron además un impacto mayor sobre las importaciones provenientes del GRAN que sobre las provenientes del resto del mundo, puesto que las primeras declinaron en casi un 50%, mientras que las segundas lo hicieron sólo en 23% entre 1982 y 1983.

Colombia, por su parte, desde 1984 aceleró el ritmo de minidevaluaciones del tipo de cambio, e impulsó fuertes controles para-arancelarios sobre ciertos productos, entre otros algunos provenientes de la región, co-

mo los preparados alimenticios de pescado, productos químicos y electrodomésticos. Dichas medidas de política implicaron una disminución del 24% en las compras colombianas de productos del Grupo, mientras que las provenientes del resto del mundo se contrajeron un 18% entre 1984 y 1985. A su vez, entre 1982 y 1983 las autoridades ecuatorianas decretaron una política de devaluación acelerada y de restricción a las importaciones, que se tradujo en una disminución de las compras a los demás países miembros del Acuerdo de Cartagena del 22% con respecto al año anterior, frente a sólo el 8% de contracción en las importaciones del resto del mundo.

Todas estas circunstancias contribuyeron a desintegrar los lazos comerciales entre los países andinos. A partir de entonces, el intercambio intrarregional no ha dado muestras de recuperarse, a pesar de la nueva etapa de liberación comercial que ha empezado a adoptarse. Los obstáculos a este tipo de intercambio ya no son únicamente las barreras arancelarias y para-arancelarias, sino también las dificultades de financiamiento, sin cuya solución no puede pensarse en una reactivación comercial en el mediano plazo.

E. La Decisión 24 y el reglamento común a las multinacionales

Desde el momento de su aprobación (1970), la Decisión 24 generó grandes diferencias de opinión entre los países miembros. Indudablemente, la Decisión condensaba unos principios jurídicos restrictivos a la operación del capital proveniente de otros países, según la concepción en-

tonces predominante de defensa del interés nacional por encima de la rentabilidad del inversionista extranjero. A pesar de que en alguna medida se le otorgaba importancia a la inversión extranjera como fuente de divisas, se consideraba que su principal utilidad era servir de vehículo a la transferencia de tecnología.

Como parte de la concepción que existía entonces sobre la operación del capital extranjero en los países menos desarrollados, a finales de la década del sesenta e inicios de los setenta se produjeron nacionalizaciones en los sectores productivos más importantes de Venezuela y Perú. Hasta 1970 no existía entre los países del GRAN una reglamentación explícita y ordenada sobre la materia, a pesar de que la inversión extranjera había adquirido importancia creciente en todos los países, especialmente en los sectores de extracción y explotación de recursos minerales, en la banca comercial y en la industria. En estas circunstancias, a pesar de la oposición inicial que generó en algunos sectores la adopción de la reglamentación común, en todos los países andinos se incorporó como parte de la legislación nacional sobre capital extranjero.

A pesar de que los pronósticos de esa época señalaban que la inversión extranjera se estancaría en el área debido a la Decisión 24, las entradas de capitales continuaron aumentando hasta finales de los setenta. Algunos autores sostienen que este comportamiento se explica porque la inversión del capital extranjero depende más de la estabilidad de la reglamentación que de los beneficios en rentabilidad que de ella puede derivar². La inversión extranjera directa durante

los setenta creció a tasas superiores al 6.0% promedio anual. Sin embargo, existe cierto consenso entre los autores que han estudiado el tema³, sobre que los países del Grupo Andino perdieron atractivo relativo para los capitales extranjeros frente a otras regiones del mundo en desarrollo, y en particular frente a los países del sudeste asiático.

A partir de 1980 aparece una clara tendencia entre los miembros del GRAN por liberalizar su reglamentación con respecto a la inversión extranjera. Mientras los mercados de crédito internacionales externos estuvieron abiertos, los países prefirieron acudir al endeudamiento para financiar sus proyectos de desarrollo y solucionar sus necesidades de financiamiento de balanza de pagos. Sin embargo, cuando empiezan a restringirse estas vías, los países vuelven a interesarse por la inversión extranjera como un camino sustituto para lograr un alivio en las cuentas externas. Entonces, empiezan a modificarse los controles, aun en contra de los principios básicos de la Decisión 24.

Así, en 1983 Colombia modificó su legislación sobre inversión extranjera, principalmente suspendiendo el requisito de transformación en empresas mixtas impuesto a las empresas extranjeras, y concediendo exenciones sobre el impuesto a la renta para los pagos de asistencia técnica y por préstamos externos. En Perú también se liberalizó la legislación a

partir de 1982, haciéndose más laxa en lo concerniente a la remesa de utilidades, que hasta entonces estaba limitada al 20%. A partir de estas experiencias, ha existido entre los países un consenso favorable a modificar la Decisión 24 con el propósito de lograr una revitalización de los flujos de capital directo. Así las cosas, la reglamentación común ha dejado de aplicarse en el Grupo Andino, pero hay acuerdo entre los socios del Acuerdo sobre la importancia de reformarla en el corto plazo para que se aplique nuevamente de forma comunitaria una legislación sobre la inversión extranjera.

F. La Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas

La Corporación Andina de Fomento se constituyó en 1968 e inició sus actividades en junio de 1970. Sus funciones específicas fueron las de efectuar estudios para identificar proyectos de inversión en el área andina, proporcionar asistencia técnica y financiera para la ejecución de dichos proyectos, obtener recursos de crédito internos o externos, y emitir bonos que podrían colocarse dentro o fuera de la subregión. Más tarde (1974) se constituyó el Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO) con el objetivo de atender las necesidades crediticias del intercambio intrarregional, con recursos provenientes principalmente de la colocación de bonos de corto plazo y de las líneas de crédito para exportación otorgadas por los países miembros.

Durante la década de los setenta, las operaciones aprobadas por la

² Este argumento es sostenido, por ejemplo, por Javier Fernández Riva.

³ Sergio Bitar en "La inversión extranjera en América Latina" en *El Perú frente al capital extranjero: deuda e inversión*. CEPEL, Lima, Perú 1985.

CAF (excluyendo SAFICO) se incrementaron sustancialmente, pasando de US\$46.1 millones a más de US\$100 millones en 1980. Dichos recursos se dirigieron en más de un 60% a préstamos para ejecución de proyectos, en 18% a líneas de crédito y créditos globales, en 7% a préstamos para capital de trabajo y en cerca de un 2% a préstamos de preinversión. El país que más recursos recibió fue el Ecuador (20% del total de operaciones aprobadas en todo el período), seguido por Bolivia (17%) y Perú (15%). Indudablemente, los recursos de la CAP permitieron la ejecución de proyectos de importancia en el área andina, y especialmente en los países de menor desarrollo relativo, quienes los aprovecharon en forma más intensiva.

Entre 1980 y 1981 las operaciones aprobadas por la Corporación se redujeron sustancialmente. La razón principal de este comportamiento fueron las condiciones restrictivas vigentes para la otorgación de los créditos. Generalmente, las aprobaciones habían estado sujetas a que los recursos se dirigieran a proyectos específicos cuyo objetivo se enmarcara dentro del proceso de integración. Ante el eventual fracaso de los otros mecanismos, los países del Grupo se encontraron en la situación de que la mayoría de los proyectos que requerían financiación no podían llenar este requisito y por consiguiente no eran susceptibles de financiar con recursos de la CAF. A partir de 1982, sin embargo, se trataron de liberalizar un poco estos criterios, y como resultado se registró un ligero repunte en el monto de operaciones de la Corporación.

Por otra parte, las operaciones aprobadas por el Sistema de Financiamiento del Comercio experimentaron una disminución sustancial a partir de 1979. En gran medida, este resultado fue un subproducto del estancamiento del comercio andino, aunque también puede señalarse como causa la falta de delimitación de los objetivos del Sistema. Esto se vio reflejado en el hecho de que a pesar de que el colapso del comercio andino fue causado por los problemas de pagos externos que experimentaban los países del Grupo, el sistema SAFICO no pudo contribuir decisivamente para evitar dicho colapso.

El Fondo Andino de Reservas, por su parte, fue una institución creada con objetivos muy diferentes a los de la Corporación. Su función específica era, por una parte, establecer un sistema de pagos y compensaciones similar al hasta entonces existente dentro del marco de la ALADI y, por otra, constituirse en un fondo de recursos de crédito destinados a la financiación de los países con problemas de balanza de pagos. Las operaciones del FAR han estado dirigidas principalmente al segundo de estos objetivos, y en menor medida al otorgamiento de créditos para financiar el comercio intrarregional. Estos créditos otorgados para el apoyo de balanzas de pagos generalmente han estado condicionados a que durante su utilización el país beneficiario no aplique restricciones a las importaciones provenientes del GRAN. A partir de 1983 las necesidades por este tipo de créditos aumentaron sustancialmente en la región como consecuencia de la crisis de la deuda externa latinoamericana. El FAR ha contribuido en alguna medida a la

solución parcial del problema, pero obviamente la magnitud del mismo requiere de una ampliación de su área de influencia, y de la creación de mecanismos alternativos que contribuyan en la solución.

A partir de 1984 se empezaron a autorizar operaciones con el "Peso Andino", una unidad de cuenta creada para la subregión con el fin de evitar que la restricción de divisas actuara en contra de las operaciones comerciales y financieras de los países miembros. El "Peso Andino" en un principio debía funcionar como un Derecho Especial de Giro (DEG) dentro del área con el fin específico de contribuir a resolver los problemas de financiamiento del comercio intrarregional. A pesar de que el mecanismo ha entrado en funcionamiento, desafortunadamente no puede afirmarse que haya contribuido de manera decisiva en la recuperación de los niveles de comercio o del mejoramiento del problema de pagos externos que enfrentan la mayoría de los países del área.

G. Las perspectivas de la integración

Como se deduce del recuento anterior, la integración andina se encuentra prácticamente paralizada. Sin embargo, paradójicamente hoy más que nunca es necesaria, puesto que de la reactivación de algunos de sus elementos, como el intercambio intrarregional, puede depender la solución de muchos de los problemas de pagos externos que afrontan los países del Grupo Andino.

Las posibilidades de la integración dependen de factores diferentes en el corto y en el largo plazo. De inmediato, puede pensarse en la reactiva-

ción del comercio intrazonal, a través de la aplicación de dos tipos de medidas basadas en los mecanismos ya existentes dentro del marco del Acuerdo de Cartagena. De una parte, a través de la desgravación arancelaria, logrando acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países miembros para la liberación del comercio en aquellos productos susceptibles de negociación⁴. De otra, procurando ampliar la influencia de los esquemas de financiamiento del comercio en la región andina. Esto es válido no sólo para las dos instituciones creadas en el marco del Pacto, sino también para los mecanismos existentes a nivel de la ALADI, como el sistema de pagos y compensaciones y el Acuerdo de Santo Domingo.

En el largo plazo, no obstante, es necesario replantear el esquema de integración en su conjunto. Para ello es necesario que los países que estén dispuestos a embarcarse en un nuevo proceso de integración definan cuáles son sus prioridades y sus restricciones, puesto que las condiciones actuales han cambiado sustancialmente con respecto a las prevalecientes a finales de la década de los sesenta, cuando se diseñó el esquema actual. Una vez definidas las nuevas prioridades, el diseño de un nuevo esquema debe basarse en la experiencia acumulada hasta el momento y en las verdaderas posibilidades de aplicación de los sistemas de integración.

⁴ En este mismo sentido la reunión de la Junta del Acuerdo programada para mayo 12-19/86, contempló en su agenda la discusión de la reforma de la cláusula de salvaguarda dentro del mecanismo de la Desgravación Arancelaria. La intención es redirigir los objetivos del mecanismo, procurando que se logren negociaciones "producto por producto" entre los países.

Finalmente, tal como lo demuestra el fracaso del proceso actual, las posibilidades de revitalizar la integración dependen de que los países estén dispuestos a asumir sus costos de carácter interno en el corto plazo, con miras a obtener sus beneficios en el largo plazo.

II. EL DESEMPEÑO DE LAS ECONOMIAS ANDINAS EN 1985

A. Introducción

Durante 1985, las políticas económicas de todos los países andinos estuvieron dirigidas hacia el objetivo macroeconómico de hacer compatible el comportamiento de las economías internas con la situación de los sectores externos. Este objetivo común no fue, sin embargo, el resultado de un esfuerzo concertado, sino el producto de un escenario externo que, especialmente desde 1982, se tornó desfavorable a todos los países de la región, al producirse el cierre de los mercados internacionales de crédito y presentarse tendencias adversas de precios y de demanda para los productos de exportación de la región.

Según vimos en la sección anterior, estas restricciones de carácter extrarregional no contribuyeron a fortalecer los procesos de integración, sino que, más bien, obligaron a los países a relegar dicho objetivo a un lugar muy secundario dentro de su lista de prioridades. Además, cada país enfrentó sus problemas externos con una óptica individual, impuesta no sólo por una cronología diferente de la crisis en cada caso, sino sobre todo por unas circunstancias internas diferentes en cada país, tanto desde

el punto de vista económico como político.

La diversidad de estrategias de ajuste fue bien manifiesta durante 1985 y se vio acentuada además por el hecho de que en dos países se presentaron importantes virajes de política en el curso del año. En efecto, en el segundo semestre, en Perú y Bolivia se introdujeron nuevos programas de política, con orientaciones claramente opuestas.

El programa de ajuste adoptado por las autoridades peruanas fue de corte heterodoxo y en abierta contradicción con los lineamientos del ajuste aconsejado por los organismos multilaterales de crédito. En el manejo del sector externo las principales medidas fueron la fijación de la tasa de cambio y la determinación de destinar únicamente el 10% de los ingresos por exportaciones al pago del servicio de la deuda. El nuevo gobierno peruano fortaleció además los estímulos cambiarios para las exportaciones, pero redujo las restricciones a las importaciones. En el frente interno, la nueva política se fijó como objetivos contener la inflación, elevar el poder de compra de los salarios y reactivar la economía. Para el efecto, se crearon programas de gasto público, se elevaron los mínimos salariales y se impusieron rígidos controles de precios.

En contraste, en Bolivia se aplicó un programa de carácter claramente ortodoxo. En cuanto al manejo del sector externo, se dispuso eliminar las restricciones cambiarias, reducir los aranceles y liberar la tasa de cambio. Los objetivos de la política interna fueron, en primer lugar, permitir que las tasas de interés fluctuaran

libremente y, en segundo lugar, reducir el déficit fiscal mediante el aumento de los precios internos de los combustibles y la restricción salarial en el sector público.

Las políticas adoptadas en Ecuador y Colombia fueron menos extremas. Sin embargo, en ambos países la modalidad del ajuste fue de corte más ortodoxo que en el pasado. Así, aunque los dos mantuvieron los controles a las importaciones, tendieron a adoptar políticas más liberales de comercio, especialmente en el caso del Ecuador. Ambos países acudieron también a un manejo más activo del sistema de minidevaluaciones, si bien éste fue mucho más pronunciado en Colombia. En el frente interno, tanto Ecuador como Colombia adoptaron políticas de ajuste fiscal conducentes a reducir el tamaño relativo de los déficits del sector público sin sacrificar la inversión. En ambos casos dicha política se llevó a efecto elevando sustancialmente los recaudos tributarios, lo que en Ecuador dio margen para aumentar el gasto corriente y concluir el año con superávit fiscal.

Finalmente, Venezuela mantuvo sus políticas de tipo restrictivo con el propósito de sanear las cuentas públicas y mejorar la posición de endeudamiento externo neto del país. Esta orientación condujo a restringir nuevamente el gasto público en 1985, con efectos adversos sobre la actividad económica interna, y a completar el proceso de devaluación administrativa de la tasa de cambio mediante el traslado de posiciones de unas listas a otras dentro del régimen de tasas de cambio diferenciales.

B. El crecimiento económico de los países andinos en 1985

Como consecuencia de las políticas económicas internas y de circunstancias externas adversas, el crecimiento económico en la región andina, considerada como un conjunto, fue más desfavorable que en el año inmediatamente anterior (Cuadro 1). En efecto, durante 1985 el crecimiento del PIB en el Grupo Andino no alcanzó el nivel del 1% en promedio, mientras que durante 1984 había sido superior al 1.5%. Bolivia y Venezuela registraron nuevamente disminuciones del producto, por quinto y sexto año consecutivos respectivamente, mientras que en Ecuador, Perú y Colombia las tasas de crecimiento del PIB fueron sensiblemente inferiores a las del año anterior.

Este comportamiento del producto regional se debió en su mayor parte a una evolución más desfavorable de la demanda, tanto interna como externa. A la tendencia contractiva del gasto público, como medida de política para lograr el ajuste, se adicionó un crecimiento inferior del consumo de los hogares y una caída de la inversión inducida por la situación recesiva que ha persistido durante los últimos años en todos los países del área (Cuadro 2).

A su vez, el valor de las exportaciones de algunos bienes de gran importancia para los países de la región, como el petróleo y los metales, disminuyó durante 1985 debido al deterioro de los precios en los mercados internacionales. Ello ocasionó la pérdida de incentivos a la actividad minera de la región, lo cual se reflejó en el desempeño de ese sector en to-

CUADRO 1
PAISES ANDINOS:
CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES SECTORES PRODUCTIVOS
1984-1985
(%)

	Año	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
A. Agricultura Caza y pesca	1984	18.7	1.1	6.7	12.9	0.8
	1985	3.1	1.8	4.4	2.1	7.0
B. Minería e hidrocarburos	1984	-13.9	24.0	11.9	6.4	15.6
	1985	-11.9	30.7	8.5	5.2	14.9
C. Manufactura	1984	-11.7	8.0	-2.1	2.8	5.1
	1985	-9.0	3.0	0.5	3.4	3.0
D. Construcción	1984	-6.7	1.2	-2.5	1.5	-34.4
	1985	2.6	0.0	1.5	-13.2	-17.4
E. Gobierno	1984	...	3.1	1.3	0.0	-0.6
	1985	...	2.0	2.6	-1.0	-1.3
F. Resto de sectores	1984	0.1 ^a	2.7	4.9	3.9	-4.9
	1985	0.1 ^a	1.8	1.9	1.7	-3.2
PIB	1984	-1.1	3.2	4.0	4.7	-1.4
	1985	-1.7	2.0	3.2	1.5	-0.4

Fuentes: Véanse los capítulos de los respectivos países.

^a Incluye al sector gobierno.

dos los países, con excepción de Colombia, donde entraron en operación nuevos proyectos de producción de carbón e hidrocarburos.

Aunque en comparación con 1984 las tasas de crecimiento fueron inferiores en prácticamente todos los sectores productivos, esta tendencia fue especialmente notoria en las actividades urbanas, tales como la construcción y la industria. En efecto, la producción manufacturera creció más lentamente o cayó en la mayoría de los países, con excepción del Ecuador, mientras que la construc-

ción registró menores ritmos de crecimiento en todos los casos, excepto Bolivia. El menor crecimiento del sector industrial se debió fundamentalmente a la disminución en la demanda de los hogares y a los menores niveles de inversión pública y privada. El comportamiento de la inversión fue también decisivo en el pobre desempeño de la construcción en todos los países.

El sector de agricultura, caza y pesca creció en promedio a tasas muy inferiores al promedio de la región en 1984, el cual estuvo muy influido

CUADRO 2

PAISES ANDINOS:
EVOLUCION DE LOS COMPONENTES DEL GASTO
1984-1985
(%)

	Año	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
A. Consumo hogares	1984	1.5	1.0	3.5	4.2	- 1.0
	1985	0.2	0.5	2.8	0.8	...
B. Consumo de las administraciones públicas	1984	- 0.9	2.0	- 0.5	- 13.5	- 3.7
	1985	- 2.1	1.2	2.2	4.3	...
C. Formación bruta de capital	1984	- 7.6	- 5.8	9.6	- 2.5	- 24.0
	1985	- 0.1	- 10.5	- 0.5	- 8.5	...
D. Exportaciones	1984	2.0	12.9	11.1	5.2	2.2
	1985	- 1.3	9.0	12.9	1.1	...
E. Importaciones	1984	2.9	- 10.0	7.9	- 20.1	- 0.3
	1985	5.0	- 14.0	9.5	- 12.6	...
PIB	1984	- 1.1	3.2	4.0	4.7	- 1.4
	1985	- 1.7	2.0	3.2	1.5	- 0.4

Fuentes: Véanse los capítulos de los respectivos países.

por la recuperación de la producción agrícola en Bolivia. En 1985, Venezuela logró un abultado crecimiento de su producción agrícola, bien por encima del alcanzado el año anterior, gracias a las políticas de estímulo a la producción. En Colombia también se registró una cierta reactivación agrícola, debido principalmente al moderado aumento de la producción de algunos bienes de exportación. En Perú y Ecuador, en cambio, se registraron menores índices de crecimiento agrícola debido a factores climatológicos adversos y al deterioro del consumo de los hogares. Además, en el caso del Perú, la actividad pesquera resultó afectada por la expiración

de contratos internacionales de exploración.

También el sector gobierno se expandió a tasas inferiores a las registradas en 1984 en todas las naciones andinas, con excepción del Ecuador, que aplicó políticas relativamente más expansionistas hacia fines de 1985. Las tendencias recesivas que registraron todas las economías de la región fueron extensivas al resto de sectores, que incluyen un conjunto de actividades terciarias de gran importancia relativa en todos los casos. En particular, cabe señalar que el comercio tuvo un comportamiento muy poco dinámico en todos los paí-

ses de la región, reflejando sobre todo el debilitamiento de las fuentes de demanda interna.

C. La situación externa de los países andinos

Los países andinos se enfrentaron en 1985 a un panorama externo adverso, caracterizado por los reducidos ritmos de crecimiento de las economías desarrolladas, las tendencias depresivas en los mercados internacionales de productos básicos y una estrecha disponibilidad de recursos financieros externos.

En 1984 las grandes economías experimentaron una notable recuperación, que se expresó en una tasa de crecimiento del 4.9% para el conjunto de países de la OECD. Desafortunadamente, esta tendencia no logró consolidarse, de forma que en 1985 el crecimiento regresó nuevamente a tasas del 2.7% en conjunto. La pérdida de dinamismo de la actividad económica en las grandes economías mundiales incidió además en el comportamiento de los precios de los productos básicos en los mercados internacionales, que ya venían cayendo desde el año anterior. En 1985 estas tendencias se vieron agravadas además por un nuevo fortalecimiento del dólar, especialmente en los primeros meses del año.

Estas circunstancias externas redujeron la efectividad de los esfuerzos de los países andinos por aumentar sus ventas externas, como ya lo habían hecho en 1984. Con todo, Ecuador y Colombia, lograron nuevos aumentos de exportaciones en 1985, con crecimientos nominales del 11% y el 19% respectivamente, y Perú mantuvo sus ingresos por ex-

portaciones prácticamente al mismo nivel del año anterior. En contraste, Venezuela y Bolivia no pudieron compensar las desfavorables tendencias externas, que para ambos fueron manifiestas sobre todo en importantes caídas de precios para sus productos de exportación, en particular petróleo y una variedad de metales. En consecuencia, los ingresos por exportación se redujeron más del 10% en Venezuela y cerca del 24% en Bolivia (Cuadro 3).

El comportamiento de las importaciones estuvo más directamente afectado por las políticas que adoptaron los países frente a la situación de sus economías externas. Como ya se comentó, Bolivia y Ecuador tendieron a liberalizar los sectores externos de sus economías en 1985, lo cual se tradujo en mayores importaciones en ambos casos. Aunque en Colombia se suavizaron los controles a las compras externas, las importaciones registraron una disminución apreciable en 1985, debido a que la mayor concesión de permisos no alcanzó a manifestarse en mayores importaciones en términos efectivos, y gracias también a las menores necesidades de importación de combustibles. Por su parte, en Venezuela y Perú las importaciones se redujeron por efecto de las menores demandas de inversión, los controles administrativos y, posiblemente, las devaluaciones de sus monedas (hasta mediados del año, en el caso peruano).

Los resultados de los balances comerciales externos de las economías andinas muestran que no hubo un patrón común de comportamiento en 1985. La única mejoría notable se registró en el caso colombiano, que

CUADRO 3
PAISES ANDINOS:
EVOLUCION DE LAS BALANZAS DE PAGOS
1983-1985
(Millones de dólares)

	Año	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
I. Balance en cuenta corriente	1983	60	-1754	-399	283	4427
	1984	151	-1677	204	466	5298
	1985	-271	143	199	636	3400 ^e
A. Balance comercial	1983	364	-674	679	1016	3850
	1984	373	-521	1411	1397	8585
	1985	72	901	1388	1450	7000 ^e
1. Exportaciones	1983	730	2826	2197	2990	14759
	1984	722	2902	2594	3096	15847
	1985	552	3455	2891	3020	14200 ^e
2. Importaciones	1983	366	3500	1518	1874	6409
	1984	349	3423	1183	1699	7262
	1985	552	2554	1503	1570	7200 ^e
B. Balance de servicios y transferencias	1983	-304	-1080	-1078	-823	-3923
	1984	-222	-1156	-1207	-931	-3287
	1985	-343	-758	-1189	-814	-3600 ^e
II. Balance de capitales, errores y omisiones	1983	-93	37	385	-308	-7318
	1984	-50	389	-67	-230	-5600
	1985	380	283	168	-268	-1730 ^e
III. Variación en reservas internacionales brutas	1983	313	-1717	-58	86	269 ^a
	1984	100	-1288	19	247	2329 ^a
	1985	109	425	25	318	1670 ^a
IV. Saldo de reservas brutas	1983	208	3176	788	1746	14433 ^a
	1984	446	1887	756	1992	16762 ^a
	1985	555	2313	890	2283	18432 ^a

^e Estimativo.

^a Incluye reservas del Fondo de Inversiones de Venezuela y de PDVSA.

Fuentes: Véanse los capítulos de los respectivos países.

hasta el año anterior era el único país que mantenía déficit en sus transacciones comerciales con el resto del mundo. Perú y Ecuador no experimentaron cambios de importancia en sus posiciones comerciales netas, pero en un caso el valor total del comercio se redujo mientras que en el otro se amplió. Finalmente, tanto en Bolivia como en Venezuela se deterioraron los balances comerciales externos, debido al pobre desempeño de las exportaciones.

Los resultados del balance de servicios financieros y transferencias muestran un patrón semejante al observado para los balances comerciales, con los mayores deterioros en los casos de Bolivia y Venezuela, una mejoría apreciable para Colombia y cambios de importancia más reducida para Ecuador y Perú. Sin embargo, es de interés observar que los balances peruano y boliviano estuvieron influidos por retrasos en el cumplimiento de los compromisos de pago. Perú había logrado aliviar temporalmente su situación mediante la reprogramación acordada en 1983. No obstante, ya en 1985 su efecto habría sido negativo, implicando un esfuerzo de pago difícil de satisfacer. En efecto, en el primer semestre las cancelaciones estuvieron por debajo de lo previsto y posteriormente con el nuevo gobierno se declaró la limitación unilateral de los pagos, favoreciendo una cierta mejoría en el balance de servicios. En el caso boliviano, entre mediados de 1984 y los primeros meses de 1985 se suspendieron los pagos pendientes de deuda. Posteriormente se restablecieron en forma limitada, con lo cual se aumentó el déficit de este tipo de pagos en comparación con el año anterior.

El balance del conjunto de transacciones corrientes fue positivo en 1985 en todos los países andinos, con la excepción de Bolivia, que no logró mantener su posición superavitaria de los años inmediatamente anteriores. En contraste, Colombia, que había mantenido un déficit persistente desde 1975, alcanzó un moderado superávit en 1985. Perú también logró una mejoría, pero de magnitud muy modesta, mientras que Venezuela experimentó un deterioro importante que redujo su abultado superávit en un 360/o con respecto al año anterior.

Las entradas netas de capital a los países andinos fueron muy reducidas durante 1985. Bolivia, Colombia y Ecuador recibieron recursos financieros que, en conjunto, tan sólo alcanzaron US\$831 millones. De éstos, US\$380 fueron captados por Bolivia, quien pudo así cubrir holgadamente su déficit corriente. Sin embargo, una parte importante de este monto no constituyó en realidad financiamiento externo, puesto que se logró mediante ventas de divisas que se encontraban en poder del público. Este fenómeno también se dio, aunque de manera forzosa, en el Perú, a raíz de las medidas decretadas por la nueva administración. No obstante, la cuenta neta de capitales en este país registró déficit nuevamente, dificultando el manejo del sector externo. En Venezuela también se produjo un nuevo déficit en las transacciones financieras, pero motivado no tanto por dificultades de origen externo, como por las políticas internas que han perseguido la amortización neta de la deuda y facilitado las salidas de capitales privados.

Sin excepción, todos los países terminaron el año con una posición de reservas superior a la de 1984, y en tres de ellos —Bolivia, Perú y Venezuela— más que suficiente para cubrir un año de importaciones. Según hemos visto, este resultado común se dio en medio de circunstancias internas diversas y modalidades de ajuste diferentes frente a la difícil situación externa de 1985.

D.El empleo y los salarios reales

Como consecuencia de los menores ritmos de actividad económica, el desempleo abierto aumentó en todos los países andinos en 1985, situándose en promedio por encima del 13% (Cuadro 4). Los mayores índices de desempleo se presentaron en Bolivia, Colombia y Venezuela, que registraron tasas bien por encima de sus respectivos patrones históricos. Además, el número de personas ocupadas

se redujo en todos los países del área, llegándose así a la peor situación laboral de las últimas dos décadas en las naciones andinas.

El deterioro del mercado laboral se vio agravado además por el comportamiento de los salarios reales, los cuales se redujeron en todos los países de la región (Cuadro 5). Las caídas fueron más pronunciadas en Bolivia y Perú, donde se presentaron también las tendencias inflacionarias más fuertes, como veremos más adelante. En respuesta a la aceleración de la inflación, en estos dos países se desarrollaron prácticas más frecuentes de ajuste salarial, hasta llegar a periodicidades mensuales en el caso boliviano. Sin embargo, tales prácticas fueron insuficientes para revertir la tendencia de deterioro del salario real, que en esos dos países ha persistido por varios años. No obstante, la pérdida de poder de compra de los

CUADRO 4
EVOLUCION DE LA TASA DE DESEMPLEO ABIERTO
1982—1985
(%)

Año	Bolivia ^a	Colombia ^b	Ecuador ^c	Perú ^d	Venezuela ^e
1982	11.0	9.1		7.0	7.1
1983	15.0	11.7	11.8	9.2	10.0
1984	16.0	13.4	8.1	10.9	12.9
1985	19.0	14.0	10.4	11.8	13.3

Notas y fuentes:

^a Estimativo nacional (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral).

^b Cuatro ciudades, promedio cuatro trimestres (DANE)

^c Estimativo nacional (Banco Central del Ecuador, 1985 CONADE)

^d Estimación para el total del país (Ministerio de Trabajo)

^e Nacional urbano, promedio dos semestres (Oficina Central de Estadística e Informática).

CUADRO 5
PAISES ANDINOS:
TASAS DE VARIACION DE LOS SALARIOS REALES
(%)

Año	Bolivia ^a	Colombia ^b	Ecuador ^c	Perú ^d	Venezuela ^e
1983	...	5.2	-11.7	-16.6	-3.9
1984	...	7.2	1.8	-15.5	-7.0
1985	...	-3.2	-11.5	-15.7	-6.0

Notas y fuentes:

- ^a Los estimativos disponibles son poco confiables debido a las altas tasas de inflación.
- ^b Industria, obreros, promedio anual (DANE).
- ^c Salario mínimo vital y complemento de ley (Registros Oficiales)
- ^d Promedio cuatro trimestres (Instituto Nacional de Estadística)
- ^e (Banco Central de Venezuela)

salarios no fue exclusiva de los países con ritmos inflacionarios crecientes. En Ecuador y Perú, donde las tasas de inflación se redujeron ligeramente respecto al año anterior, los salarios también cayeron, en 11.5% y 6% respectivamente, en el último año. Esta tendencia fue más moderada en el caso colombiano, y apareció además por el hecho de que durante los años inmediatamente anteriores se habían elevado las remuneraciones reales.

Un tercer factor de deterioro de la situación laboral, común a todos los países en 1985, fue la proliferación de las actividades informales, inestables y mal remuneradas, con el consecuente aumento del subempleo. De esta forma, las actividades informales, especialmente las actividades comerciales y los servicios personales, han servido para amortizar la penuria de empleos, a pesar de no constituir una fuente alternativa de producción

e ingreso para la economía en su conjunto.

E. La inflación en 1985

La evolución de los precios al consumidor en las economías del Grupo Andino estuvo determinado por factores de diversa índole. En los países en los cuales se registraron índices de inflación moderados, como Colombia, Ecuador y Venezuela, las principales presiones se originaron en los precios de los alimentos y en el rubro de misceláneos, en el cual inciden las tarifas de servicios públicos y los precios de los combustibles (Cuadros 6 y 7). Estos comportamientos se debieron principalmente a factores de política interna, tales como el manejo de las tarifas públicas en Colombia y Venezuela o como la política de precios agrícolas en este último país. Sin embargo, la insuficiente producción agrícola por razones climatológicas y por la lenta capacidad

CUADRO 6

PAISES ANDINOS:
TASAS DE INFLACION SEGUN LOS INDICES DE PRECIOS
AL CONSUMIDOR
(%)

Año	Bolivia ^a	Colombia ^b	Ecuador ^c	Perú ^d	Venezuela ^e
1982	123.6	24.0	15.3	72.9	10.0
1983	375.6	16.6	52.5	125.0	7.0
1984	2.177.2	18.3	25.1	111.4	12.2
1985	8.170.5	22.5	24.4	157.6	11.9

Notas y fuentes:

- a (Instituto Nacional de Estadística)
b (DANE)
c Area urbana (INEC)
d Lima (Instituto Nacional de Estadística)
e Caracas (Banco Central de Venezuela)

CUADRO 7

PAISES ANDINOS:
AUMENTOS DE PRECIOS POR GRUPOS DE ARTICULOS DE CONSUMO,
1985
(%)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Alimentos	8033.4	27.7	27.0	153.1	20.8
Vestuario	6638.5	16.3	12.7	166.2	2.9
Vivienda	9399.7	15.5	12.7	108.6	4.5
Misceláneo	10002.3	16.6	28.0	176.3	13.0
TOTAL	8170.5	22.5	24.4	157.6	11.9

Fuente: Véase cuadro anterior.

de respuesta de los productores también contribuyó a elevar los precios, sobre todo en Ecuador y Colombia. Frente a estos factores alcistas, es indudable que la debilidad de la demanda interna ejerció el efecto contrario, manteniendo la inflación en niveles moderados en Ecuador y Colombia, e incluso por debajo de las

metas oficiales en el caso de Venezuela.

En contraste, los niveles de inflación en Bolivia superaron el 8.000% anual. El altísimo crecimiento de los precios en este país no parece asociado con presiones en mercados específicos de los bienes que integran la ca-

nasta de consumo, sino más bien con la acelerada expansión de los medios de pago derivada de las necesidades de financiación del déficit fiscal producido por el pobre desempeño de las exportaciones mineras. Este mecanismo, que ya se venía usando en los años anteriores, condujo a una tendencia explosiva de precios a medida que el público optaba por mantener en dólares sus saldos de caja, reduciéndose por consiguiente la base gravable por el impuesto inflacionario.

Durante 1985, la inflación boliviana registró dos fases diferentes. En los primeros ocho meses las tasas se elevaron hasta alcanzar niveles superiores al 10.000% anual. Posteriormente, el gobierno logró financiar buena parte del déficit a través del aumento en el precio de la gasolina, con lo cual redujo las presiones de expansión primaria. Además, al liberar la tasa de cambio indujo una revaluación del peso boliviano que desestimuló la tenencia de dólares en poder del público y disminuyó el valor de los que se encontraban en circulación. Como consecuencia de estas medidas la tasa de inflación se redujo al 98% anual equivalente en los tres últimos meses del año.

También en el Perú se registraron dos períodos diferentes en el comportamiento de los precios, que dieron como resultado final una tasa del 157% para el año completo. Hasta el mes de agosto, los precios venían creciendo a tasas entre el 180% y el 200% anual, inducidas por el aumento del ritmo de devaluación y la dolarización de la economía, por la restricción a las importaciones, el manejo de los precios controlados y

por los altos costos financieros. En los últimos cuatro meses del año el ritmo de inflación se redujo al 24.4%, en razón de las medidas de congelamiento de precios, fijación de la tasa de cambio y disminución de las tasas activas de interés.

F. Las finanzas públicas en 1985

El objetivo de reducir los desequilibrios fiscales ocupó un lugar importante dentro de las prioridades de política económica de todos los países del área. En cuatro de los cinco países el déficit de operaciones efectivas del gobierno central se redujo en 1985 (Cuadro 8). En el quinto —Venezuela—, las cuentas consolidadas del sector público ya se encontraban en superávit en 1984, como resultado de la política de austeridad adoptada desde tiempo atrás. Aunque en forma menos pronunciada, dicha política se mantuvo también en 1985, registrándose así un nuevo saldo positivo en las operaciones del sector público.

El mayor esfuerzo de ajuste lo realizó Bolivia, cuyo déficit fiscal en 1984 había llegado a representar 13.9% del PIB, como resultado del deterioro de las ventas externas de metales, principalmente. Hasta mediados de 1985, las autoridades bolivianas trataron de contrarrestar este efecto mediante mayores ritmos de devaluación, pero ello incidió desfavorablemente sobre las cuentas públicas al encarecer el costo de la deuda. Entonces se optó por elevar el precio interno de los combustibles, lo que dio como resultado una notable recuperación de los ingresos, que pasaron del 3.1% al 6.9% del PIB. A pesar de la efectividad de esta medida, la situación de las finanzas pú-

CUADRO 8
PAISES ANDINOS:
OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1984-1985
 (% del PIB)

	Año	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
A. Ingresos corrientes	1984	3.1	8.2	12.7	16.2	56.6
	1985	6.9	9.4	16.8	17.5	53.1
B. Gastos corrientes	1984	16.4 ^a	8.9	11.7	17.7	35.1
	1985	16.4 ^b	8.3	13.5	17.1	35.5
C. Ahorro (A-B)	1984	-13.3	-0.7	1.0	- 1.5	21.5
	1985	...	0.9	3.3	- 0.4	17.6
D. Inversión	1984	0.6	2.6	2.3	4.0	9.5
	1985	...	2.4	2.3	3.3	10.7
E. Déficit (C-D)	1984	13.9	3.3	1.2	5.5	-12.1
	1985	9.5	1.3	- 1.1	2.9	- 6.9

Fuente: Véanse los capítulos de los respectivos países. Los estimativos de Bolivia provienen del *Boletín Estadístico* del Fondo Andino de Reservas, Serie II No. 6.

^a Incluye amortización de deuda interna.

^b Incluye gastos de capital.

blicas continuó siendo muy estrecha, y se vio agravada por la decisión de reiniciar los pagos de deuda externa que estaban suspendidos desde mediados de 1984. Así las cosas, la insuficiencia de recursos obligó al gobierno a retrasar los pagos internos, induciendo un financiamiento de tipo forzoso por parte de los demás agentes de la economía.

El fortalecimiento de los ingresos fue también una vía importante de disminución del déficit en el caso colombiano. En efecto, como resultado de diversas reformas tributarias decretadas en los dos años anteriores, los ingresos se elevaron del 8.20% al 9.40% del PIB. Además, el gobierno logró reducir los gastos, especialmente los destinados a pago de salarios, de forma que en definitiva el déficit se redujo en el equivalente al 20% del PIB.

En el caso peruano, el ejercicio fiscal produjo tanto una recuperación de los ingresos como una contracción de los gastos, dando como resultado una disminución de 2.5 puntos porcentuales en el tamaño relativo del déficit. La estrategia de reducir el déficit conteniendo los salarios y la inversión, que se mantenía vigente a principios de 1985, fue remplazada por el nuevo gobierno por una política de imposición selectiva al consumo, menores pagos por servicio de la deuda externa y aumento del gasto de carácter social con miras a crear empleo.

En Ecuador, el déficit del gobierno central se redujo en una proporción semejante a los dos países anteriores, a pesar de que su magnitud ya era muy reducida, en 1984. El ajuste se efectuó exclusivamente a través de un fortalecimiento de las

ventas, en especial las de origen petrolero, cuya magnitud fue suficiente para sufragar el notable crecimiento del gasto corriente y dejar un superávit equivalente al 1.10% del PIB.

Finalmente, Venezuela contrasta con los demás países por ostentar un elevado superávit público, que refleja la persistencia y profundidad de las políticas de austeridad adoptadas. En medio de una gran abundancia de recursos externos y de una situación de aguda recesión económica, el superávit del sector público llegó al 12.10% del PIB en 1984. En el año siguiente el superávit cayó a 6.90% del PIB, debido tanto al deterioro de los precios externos del petróleo, que constituyen la principal fuente de ingresos corrientes, como a una moderada recuperación del gasto en inversión, que finalmente se siguió como política en los últimos meses de 1985 ante la evidencia del sobreajuste fiscal.

En síntesis, la orientación predominante en el manejo fiscal en los países andinos fue de tipo recesivo, contribuyendo muy poco al fortalecimiento de la demanda y la actividad económica. Sin embargo, con la única excepción de Bolivia, hacia finales de año estas tendencias se suavizaron mediante políticas de recuperación del gasto implicando en varios casos una ruptura con los lineamientos del manejo anterior.

G. El control monetario

La reducción de los desequilibrios fiscales facilitó el control monetario y, en general, disminuyó las presiones de expansión de la liquidez en las economías andinas. Sin embargo, el

comportamiento de los agregados monetarios tuvo pocos rasgos comunes entre los distintos países (Cuadro 9).

La conexión entre el déficit fiscal y los medios de pago se manifestó en forma clara en el caso boliviano. En los tres primeros trimestres, la expansión de la base monetaria alcanzó tasas sin precedentes reflejando las necesidades de financiamiento público. Sin embargo, el astronómico crecimiento de la liquidez nominal no se reflejó en mayores saldos reales en circulación, debido a la necesidad del público de protegerse contra el proceso inflacionario y al atractivo relativo de los activos en moneda extranjera. Aunque estas tendencias fueron contenidas con la estrategia fiscal adoptada en agosto las cifras para el año completo reflejan en todo caso las elevadas tasas nominales de crecimiento que prevalecieron durante la mayor parte del año, así como una notable disminución en los saldos reales de los diferentes agregados, con la excepción de los cuasidineros, por las razones anotadas.

En el caso peruano, la adopción del programa económico del nuevo gobierno también tuvo importante repercusiones en el frente monetario. La principal medida adoptada, que en gran parte fue anticipada por el público, consistió en convertir a moneda nacional los depósitos denominados en dólares. Como además se detuvo el proceso de minidevaluación, el efecto de esta medida fue aumentar sustancialmente el monto nominal de los agregados monetarios denominados en moneda nacional, a costa de aquellos en moneda extranjera. Así, al concluir el año la base

CUADRO 9
PAISES ANDINOS:
TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS PRINCIPALES
AGREGADOS MONETARIOS
1984-1985 (%)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
A. Base monetaria					
- Nominal	3241.1	25.9	28.5	530.5	22.1
- Real	-59.6	2.8	3.3	144.1	10.0
B. Medios de pago					
- Nominal	5940.5	27.5	23.8	253.6	12.5
- Real	-27.0	4.1	-0.5	36.9	1.4
C. Cuasidineros					
- Nominal	13490.5	35.2	-	76.8	6.3
- Real	64.3	10.5	-	-31.6	-4.2
D. Liquidez (B + C)					
- Nominal	7248.0	32.3	-	121.7	8.7
- Real	-11.1	8.9	-	-14.2	-2.1

Fuente: Fondo Andino de Reservas. *Boletín Estadístico* Serie II No. 6.

monetaria aumentó en unas cinco veces y los medios de pago en más de dos. Como este proceso implicó un cambio más pronunciado en la composición de la liquidez total que en su tamaño, no es sorprendente que estos dos agregados registraran aumentos reales de importancia, mientras que los cuasidineros se contrajeron. Sin embargo, el total de los medios de pago en sentido amplio registró una caída superior al 14% en términos reales, señalando que el efecto neto de las medidas indujo de todas formas una contracción de la liquidez.

La evolución de los indicadores monetarios registró menos sobresaltos en los países restantes. En los tres

casos, la base monetaria se expandió en términos reales, apoyada principalmente en el aumento de las reservas internacionales. Sin embargo, únicamente en Colombia el crecimiento del valor real de la base se transmitió a los demás agregados monetarios, que crecieron a tasas incluso más altas, favorecidas por la recuperación de la confianza en la moneda nacional. En contraste, aunque el crecimiento real de la base monetaria fue mucho mayor en Venezuela, los medios de pago aumentaron sólo levemente en términos reales, mientras que los cuasidineros tuvieron un retroceso superior al 4%, inducido por las políticas de control a las tasas de interés internas.