

---

# ADMINISTRACION Y POLITICA ECONOMICA:

## Una aproximación al entorno económico de la empresa

ALBERTO JARAMILLO J.

### INTRODUCCION

Las teorías administrativas modernas, desarrolladas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, han puesto énfasis en el denominado enfoque de sistemas, donde las organizaciones son concebidas como un sistema unitario y teleológico, compuesto de partes que interactúan entre sí y con el medio externo<sup>(1)</sup>.

Este desarrollo conceptual ha sacado a la teoría administrativa de su encierro entre las paredes de

---

(1) Algunas de estas teorías son: "el enfoque de contingencias", basados en el reconocimiento de que cada decisión administrativa responde a una situación particular y, consecuentemente, merece un análisis y solución específicos. "La administración por objetivos", caracterizada por sustituir la acción pasiva de la organización frente al medio externo por una acción activa: en lugar de responder a estímulos del entorno, la empresa debe generarlos. "La planeación estratégica", definida como "el proceso de seleccionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para lograr los objetivos específicos, que conduzcan hacia la meta y el establecimiento de los métodos necesarios para asegurarse de que se pongan en práctica las políticas y programas estratégicos". Cfr. Stoner, James y Charles Wankel: *Administración*. Traducción de Rosa María Rosas Sánchez. México: Prentice-Hall Hispanoamericana, 1989.

la fábrica y la ha obligado a examinar el horizonte que se extiende más allá de tales muros. Los objetivos -de eficiencia, producción y ventas- ya no se definen al interior de cada empresa sino en relación con el entorno que enfrenta la organización. Aparece, incluso, el concepto de responsabilidad social de la empresa, cuando se repara en los efectos que -sobre los valores culturales, ecológicos y económicos- trae la puesta en marcha de la actividad empresarial.

Los nuevos enfoques administrativos eliminan el supuesto de la autosuficiencia de las organizaciones y lo reemplazan por el de la interdependencia con el entorno empresarial. Este, a su vez, constituye un complejo sistema que relaciona variables de diversa índole: políticas, culturales, demográficas y económicas, cuyo adecuado conocimiento determinará la calidad de la gestión gerencial<sup>(2)</sup>.

---

ALBERTO JARAMILLO J. Jefe del Departamento de Economía, Universidad EAFIT.

(2) Ejemplos notables sobre la importancia de conocer el entorno, cultural en este caso, son los procesos de penetración de las empresas transnacionales de comida rápida en el mercado japonés. Cfr. Kenichi, Ohmae *El poder la tríada*. Traducción de Roberto A. Hass. México: McGraw-Hill, 1990.

Bajo un ángulo estrictamente conceptual, la inclusión del conocimiento y análisis del medio ambiente empresarial -en el conjunto de herramientas administrativas- permite establecer un punto de convergencia entre dos visiones aparentemente opuestas, pero estrechamente integradas por la realidad misma: la concepción de la teoría económica, que tiende a generar abstracciones y generalidades, y la visión administrativa, que realza la individualidad de la empresa, y que considera como exógenas aquellas variables propias del entorno en el que, sin embargo, se encuentra inmersa.

## 1. ACTIVIDAD, ESTRUCTURA Y ENTORNO EMPRESARIALES

En esta sección se pretende poner en evidencia las estrechas interrelaciones existentes entre la naturaleza de la actividad empresarial, las estructuras organizacionales de las empresas y el medio ambiente con el que interactúan.

### 1.1 La Actividad Empresarial

De acuerdo con la teoría económica, las empresas son organismos sociales estructurados alrededor de la producción de un bien o servicio; su función básica consiste en participar como oferentes en mercados específicos, cuya suma ponderada permite determinar simultáneamente los agregados macroeconómicos fundamentales: la producción y la demanda.

Pero contribuir a la oferta agregada es únicamente una parte de la actividad empresarial, la más importante por cierto, en cuanto concierne a la medición del PIB. Sólo que antes de ella se encuentran el proceso productivo mismo y la adquisición de los factores o recursos apropiados para la generación del tipo de bien o servicio concretos.

Son, entonces, tres las etapas del quehacer empresarial: la inversión, la producción y la comercialización. Analizarlas individualmente -como el fruto de una gestión específica- compete a gerentes y directivos de cada organización. Su expresión habitual son los balances anuales y los informes de la administración (gerencia o presidencia) a los órganos de dirección (juntas directivas, consejos de administración o asambleas de accionistas).

Para el análisis económico, por el contrario, la mayoría de esas acciones individuales pasan

desapercibidas -con excepción del caso de industrias monopolistas de carácter estratégico- y todas se disuelven en los grandes agregados nacionales: formación interna bruta de capital fijo, producto interno bruto y oferta agregada.

**De acuerdo con la teoría económica, las empresas son organismos sociales estructurados alrededor de la producción de un bien o servicio.**

Para el análisis económico, por el contrario, la mayoría de esas acciones individuales pasan desapercibidas -con excepción del caso de industrias monopolistas de carácter estratégico- y todas se disuelven en los grandes agregados nacionales: formación interna bruta de capital fijo, producto interno bruto y oferta agregada.

Sin embargo, aunque imperceptible para muchas gerencias, existen conexiones palpables entre el desempeño empresarial y el comportamiento macroeconómico. El reconocimiento de ellas constituye el sustento de los modelos administrativos modernos y justifica incursionar en una nueva área de economía aplicada, cual es el análisis de las relaciones intrínsecas entre ciclo económico y resultados empresariales, como lo viene haciendo el profesor Christian Ost <sup>(3)</sup>.

### 1.2 La Estructura Empresarial

Las formas organizacionales que adoptan las empresas en un momento dado son el reflejo de múltiples elementos concretos, tales como: el tipo de bien o servicio producido, la tecnología utilizada, el número de trabajadores vinculados, los principios administrativos considerados y las características del entorno a que se encuentran afrontadas. Es decir, "la organización ha de comprenderse como el producto de los imperativos creados por las relaciones de producción e intercambio" <sup>(4)</sup>.

(3) Cfr. Christian Ost: "La Politique conjoncturelle de l'entreprise". Projet de thèse de doctorat. Université Catholique de Louvain. Département des sciences économiques. Juin 1992.

(4) Aglietta, Michel: Regulación y Crisis del Capitalismo. Traducción de Juan Bueno. México: Siglo XXI, 1979, p. 218.

En otras palabras, al considerar la empresa como parte integral de un subsistema, la estructura organizativa se presenta, ante todo, como el resultado de la interacción dinámica empresarial-dinámica económica; proceso en el cual las incompatibilidades con el entorno se resuelven modificando el estilo de dirección.

Pero, debe subrayarse, en esta relación dialéctica entorno-administración, también juega un papel importante la capacidad de liderazgo de quienes ejercen la gestión gerencial, a través de la flexibilidad y capacidad de adaptación de la estructura organizativa a los retos nuevos que plantea el medio ambiente empresarial. Es éste un distintivo de la planeación estratégica, donde "la estrategia consiste en anticiparse a las transformaciones en las condiciones de producción e intercambio para mejor adaptarse a ellas" <sup>(5)</sup>.

Por oposición a la diversidad de formas organizativas provocadas por el crecimiento mismo de la empresa y por los cambios ocurridos en el entorno <sup>(6)</sup>, desde la perspectiva de la actividad empresarial, la estructura organizativa es única, en concordancia con las grandes tareas mencionadas: invertir, producir, comercializar. A ella habría que sumarle la función misma de "administrar".

Esta estructura única, global, define la empresa como la articulación de cuatro grandes áreas: áreas de apoyo, áreas de producción, áreas de realización y áreas de administración. En las primeras se concentran las actividades relativas al manejo de recursos financieros y humanos, sin los cuales sería imposible efectuar la producción misma.

La gestión -consecución y uso- de los insumos y maquinaria delimita un área de producción; mientras que todos los procesos de comercialización se agrupan en el área de realización. Finalmente, las actividades gerenciales -planear, organizar, dirigir y controlar- constituyen el área administrativa.

(5) Idem, p. 225.

(6) Aglietta correlaciona los estilos organizativos, más simplemente los "organigramas", adoptados, con el crecimiento de empresa a través del tiempo. Este último proceso explicaría la sucesión de formas organizativas: por departamentos divididos de acuerdo a la función cumplida; por divisiones encargadas de productos diferentes; por objetivos y, finalmente, por estrategias, cuando se toma conciencia de la interacción con el entorno.

**La empresa como parte integral de un subsistema, la estructura organizativa se presenta, ante todo, como el resultado de la interacción dinámica empresarial-dinámica económica.**

La característica básica de esta estructura global es la triple interdependencia que posee: al interior, las diversas áreas se articulan entre sí para lograr los propósitos de la empresa; al exterior cada una de ellas se articula con una parte específica del entorno y, finalmente, con respecto al medio ambiente, existe una interacción de la totalidad de la organización. En síntesis, no existen compartimientos estancos ni la empresa constituye una ínsula.

### 1.3 El Entorno y sus Componentes

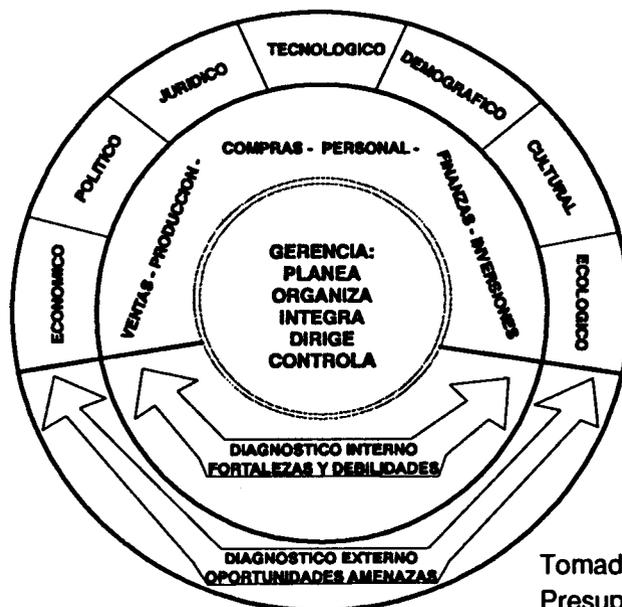
En el gráfico siguiente (ver Gráfico No. 1) se visualizan, en el círculo mayor, los diferentes componentes del entorno empresarial: aspectos económicos, políticos, jurídicos, tecnológicos, demográficos, culturales y ecológicos, inciden en el desempeño de las empresas como variables exógenas a las decisiones gerenciales.

Esta gran cantidad y amplitud de factores, denota la complejidad y heterogeneidad del medio ambiente al que se enfrentan las empresas. Adicionalmente, y como se señala en la parte inferior del círculo, este entorno permite establecer el diagnóstico externo de la empresa con el doble propósito de identificar las oportunidades de que dispone para crecer y desarrollarse; al mismo tiempo que definir las amenazas que la rodean desde el primer entorno.

El círculo intermedio hace alusión a los componentes genéricos de la estructura empresarial: comenzando por la derecha se encuentran las áreas de apoyo -aquellas encargadas del manejo de recursos financieros, humanos y materiales-, luego el área de producción y finalmente, el área de comercialización, identificada por el término de "ventas". Las fortalezas y debilidades de la empresa se establecen a partir de esta estructura, mediante la realización de un diagnóstico interno.

Finalmente, el círculo más pequeño comprende el área de gerencia. Allí pueden leerse las funciones correspondientes a dicha área.

GRAFICO No. 1



Tomado de Jorge E. Burbano Ruiz:  
Presupuestos.

#### 1.4 El Entorno Económico

De acuerdo con los propósitos de este trabajo, el examen se concentrará en el componente económico del entorno empresarial. Puede hablarse, entonces, de la existencia de un "entorno económico", el cual, según los postulados de la ciencia económica, está compuesto por dos diferentes clases de mercados: por una parte, los mercados de bienes y servicios -donde las empresas actúan como oferentes-; por otra parte, los mercados de factores productivos -donde las empresas son demandantes-. Con excepción de algunas situaciones de competencia imperfecta -monopolios u oligopolios muy concentrados- se espera que en ambos tipos de mercado se presenten fenómenos de competencia o competencia entre las empresas participantes.

**Son tres las etapas del quehacer empresarial: la inversión, la producción y la comercialización.**

En el primer caso, en los mercados de bienes y servicios, se hace necesario enfrentar a los competidores, a quienes producen bienes y servicios similares o idénticos, en la batalla por conquistar nuevos mercados o por alcanzar mayor participación en los existentes.

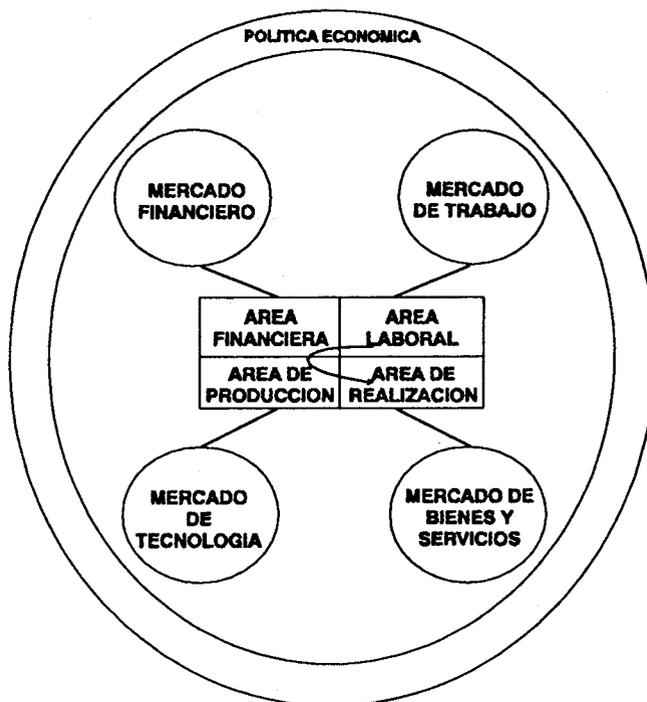
En los mercados de factores, la competencia por acceder a ellos tiene como contrapartida el comportamiento de su oferta, la cual está determinada, a su turno, tanto por la disponibilidad de recursos productivos -financieros, técnicos y humanos- como por las regulaciones oficiales. Esto significa el comienzo de la pérdida de autonomía, por parte de la gerencia, en el manejo de la organización.

En efecto, todas y cada una de las áreas de la estructura básica se ven confrontadas a condiciones externas que restan independencia a su funcionamiento. Y uno de esos condicionantes, el que se quiere resaltar aquí, es el correspondiente a la Política Económica, la cual, en algunos casos, puede incidir directamente sobre la empresa, y en otros, a través de medidas que afecten a los mercados de factores o de bienes (ver gráfico No. 2).

Así, por ejemplo, la gerencia financiera -correspondiente al área del mismo nombre y responsable de actividades como la gestión de créditos de inversión, el buen uso de los excedentes de tesorería y de llevar a cabo la información contable- resulta afectada tanto por la dinámica interna de los mercados monetarios y financieros, como por las regulaciones de la política monetaria y crediticia. Esta última repercusión, la de la política monetaria, no aparece, sin embargo, evidente en primera instancia para la empresa, pues ella recibe un

## GRAFICO No. 2

### ENTORNO ECONOMICO DE LA EMPRESA



impacto amortiguado por la capacidad de los intermediarios financieros de adaptarse a los cambios de políticas.

La administración del recurso humano -asignada internamente al área laboral, a través de diversas unidades organizacionales (departamentos, vicepresidencias, etc.)- interactúan con el mercado laboral, cuyas características se transmiten, en forma inmediata a las empresas, a través de los procesos de selección y enganche de personal. En efecto, en estas etapas de la contratación laboral se reflejan las tendencias del mercado de la fuerza de trabajo: grado promedio de calificación de la mano de obra ofrecida, niveles salariales del medio, composición -por sexos y edades- de la población económicamente activa, etc. En el caso de este mercado, y a diferencia del mercado financiero, las decisiones de la política económica -más precisamente de la política laboral-, llegan inmediatamente a las empresas.

El área de producción se articula al entorno económico a través del mercado de la tecnología, el cual -en el caso colombiano- está determinado por parámetros externos al país mismo y por las políticas de crecimiento y desarrollo de los gobiernos de turno.

En otras palabras, la existencia de un ciclo tecnológico internacional <sup>(7)</sup> constituye un condicionante "natural" para el desarrollo productivo de cualquier empresa; pero igualmente el gasto público en procesos de investigación y desarrollo tecnológico y el establecimiento o supresión de subsidios -cambiarlos, crediticios o fiscales- definen la acción de la política económica sobre la oferta de tecnología.

Finalmente, el área de realización -encargada de recuperar el capital líquido invertido en el proceso, lo que se denomina realizar o vender la mercancía- tiene su entorno específico en el mercado de bienes

(7) La descripción habitual de este ciclo es la siguiente: "una tecnología industrial es desarrollada e introducida primero en un país; luego es transferida a otros países industrializados y más tarde a los países en desarrollo, pero esta transferencia es controlada estrictamente (a menudo se hace sólo entre sociedades filiales o mediante acuerdos restrictivos). Luego la difusión tecnológica se hace menos restrictiva (por licencias, venta de equipos); finalmente la tecnología se estandariza y se ofrece por muchos medios". Cfr. OCDE: Les enjeux des transferts de technologie Nord/Sud. Paris, Oede, 1981, p. 35. Traducción libre.

y servicios, cuyos cambios reflejan no sólo la dinámica misma de la competencia, sino además las decisiones de la política económica a fin de hacer más transparente dicha concurrencia, como lo pretenden las leyes norteamericanas contra las prácticas monopolistas; o de presionar aumentos en la productividad -mediante el incremento de la competencia misma-, como se intenta en Colombia con el proceso de apertura económica.

**“Entorno económico”, el cual, según los postulados de la ciencia económica, está compuesto por dos diferentes clases de mercados: los mercados de bienes y servicios -donde las empresas actúan como oferentes-; y los mercados de factores productivos -donde las empresas son demandantes-.**

Queda clara, entonces, la fuerte interrelación existente entre la empresa y su entorno económico y el papel protagónico que allí tiene la política económica. Sin embargo, conviene precisar que esta articulación define parámetros de acción no sólo para las empresas sino también para los responsables de la política económica, pues el comportamiento de los indicadores macroeconómicos y sectoriales depende tanto de la acción de los agentes económicos -productores y consumidores- como de las decisiones que el gobierno emite para orientar la economía en el corto y en el largo plazo.

## **2. EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL**

Como es bien sabido, a partir de 1990 se oficializó en el país un nuevo modelo de desarrollo, el de Apertura Económica, sustentando en permitir que sean las fuerzas del mercado interno y externo las que decidan la suerte del crecimiento económico nacional. Este cambio en la política de largo plazo significa la transformación sustancial del entorno económico con respecto al anterior patrón de desarrollo, basado en una fuerte intervención del Estado como reasignador de recursos al interior del país y como regulador del intercambio con el resto del mundo.

De las modificaciones ocurridas en el entorno empresarial, merecen destacarse la redistribución de funciones entre el Estado y las empresas. En primer lugar, compete al Estado la dotación de infraestructura para comunicar al país con el resto del mundo y garantizar su administración eficiente (ver gráfico No. 3, tomado del periódico **La República**); en segundo lugar, compete a las empresas adelantar procesos internos de reconversión que garanticen mayor productividad, mejor calidad y administraciones igualmente eficientes. Finalmente, el desarrollo de parques industriales y tecnológicos, de centros de investigación y de comercializadoras, entre otras, son acciones de responsabilidad conjunta del Estado y las empresas.

### **2.1 La Actitud de los Empresarios frente a la Apertura Económica**

El desarrollo del modelo aperturista exige, como se acaba de señalar, la adopción de procesos de reconversión empresarial que adecúen las organizaciones al nuevo entorno, so pena de perecer. En efecto, aun cuando globalmente se trata de un nuevo patrón de desarrollo para la economía nacional, desde el punto de vista empresarial cabe decir que: **“el reto fundamental de la apertura no es para la economía, sino para la empresa.** La primera permanecerá: siempre habrá una economía nacional. La segunda, o mejor, las segundas, podrán o no sobrevivir de acuerdo con las decisiones que adopten para enfrentar el nuevo entorno económico”<sup>(8)</sup>.

Pues bien, conforme a trabajo de investigación adelantado, durante 1992, por el Departamento de Economía de Universidad EAFIT<sup>(9)</sup>, los empresarios industriales del Valle de Aburrá estarían actuando en consonancia con las exigencias del nuevo patrón de desarrollo, pero no necesariamente movidos por la

(8) Cfr. Jaramillo, Alberto; Marleny Cardona y Alfonso Gómez: “La gestión gerencial frente al proceso de apertura”, ponencia presentada en la XVII Asamblea de Cladea, Bogotá, octubre de 1992; publicada en *Revista Universidad EAFIT*, No. 88, diciembre de 1992.

(9) Cfr. *El impacto de la apertura económica en la industria manufacturera del Valle de Aburrá*. Informe de Investigación. Trabajo realizado por Alberto Jaramillo, Enrique Barriga, Alfonso Gómez y Marleny Cardona. Medellín: Universidad EAFIT, 1992, 130 p.

## GRAFICO No. 3

### LAS ORBITAS DE LA APERTURA



Tomado del Periódico La República.

adopción oficial de éste. La explicación de esta paradoja radica en la ampliación *de facto* del entorno económico de las empresas, sobrepasando los límites del mercado y la economía nacionales.

Esta ampliación habría ocurrido de tiempo atrás, prácticamente desde la creación de una política de promoción de exportaciones en los años sesentas, y se habría acelerado *pari passu* con el logro de un mayor conocimiento del mercado de externo y de las transformaciones de la economía mundial en los años 80's; fenómenos éstos que obligaban a las empresas exportadoras a transformarse si querían continuar participando en el comercio internacional. De esta manera, la declaratoria de apertura no sorprendió a los industriales en condiciones de absoluta impreparación (10).

- (10) Fedesarrollo, en enero de 1993 adelantó encuesta similar y sus resultados generales son bastante semejantes a los obtenidos por EAFIT en 1992, pese a la que la muestra de Fedesarrollo casi triplica la de EAFIT (385 empresas que conforman la Encuesta de Opinión Empresarial, contra 132 de la muestra de EAFIT). Cfr. Revista *Coyuntura Económica*, primer trimestre de 1993, donde se señala: "el buen recibo que tuvo la apertura entre los industriales vino a demostrar que, exceptuados unos pocos sectores, la mayoría estaba preparado para una posible competencia de productos importados". También coincide el análisis de Fedesarrollo con el de EAFIT en el sentido de que "es importante señalar que este proceso de renovación (de equipos) no se inició con la apertura ni puede atribuirse enteramente a las nuevas políticas".

Los resultados más relevantes, de la medición de los impactos de la apertura, fueron los siguientes: un 67% de los empresarios consideró que era conveniente para sus empresas; un 47% la catalogó como indispensable para el desarrollo del país y de la industria.

Por áreas de la estructura empresarial, cabe destacar las siguientes cifras: *en el área de producción*, un 57% de los entrevistados mostró interés en ampliar la capacidad instalada disponible; un 66% pretende desarrollar nuevos productos y un 51% nuevos procesos productivos. Como puntos de comparación, vale señalar que la encuesta de Fedesarrollo arrojó los siguientes valores para ítems similares: 26%, 25% y 36% respectivamente.

*En el área de mercadeo*, un 26% piensa reorientar la producción hacia las exportaciones y un 5% en convertirse en comercializadores de productos importados. Fedesarrollo obtuvo cifras de 25% y 12% en su encuesta.

*En el área administrativa* o gerencial encontró Fedesarrollo otra estrategia adoptada por la industria para enfrentar la competencia externa, pues un 19% identificó la "reorganización administrativa" como tal. Sin embargo, Fedesarrollo pondera sus resultados con la afirmación de que "también en este campo las empresas venían preparándose desde antes de la apertura". Esta apreciación coincide con el trabajo de investigación de EAFIT, según el cual, el 58% de las empresas manufactureras del Valle de Aburrá venían realizando, con anterioridad a la apertura, cambios en su estilo

administrativo, tendientes a lograr una gerencia más participativa, a tono con las nuevas teorías de Calidad Total y Planeación Estratégica.

**Ciertas empresas -empujadas quizás por las tendencias de la economía mundial- venían de tiempo atrás en un proceso de modernización tecnológica y administrativa. En este sentido se habían adelantando a la política económica nacional.**

En síntesis, a pesar de las disparidades en cobertura y contenido de las encuestas, los resultados descritos ratifican la validez de las conclusiones de la ponencia de EAFIT en el Congreso de Cladea:

En primer lugar, puede decirse que efectivamente ha existido una preocupación de los empresarios industriales para adecuar sus firmas al nuevo clima económico establecido con la apertura.

En segundo lugar, es evidente que ciertas empresas -empujadas quizás por las tendencias de la economía mundial- venían de tiempo atrás en un proceso de modernización tecnológica y administrativa. En este sentido se habían adelantando a la política económica nacional. Posteriormente, a partir de febrero de 1990, la estrategia gubernamental de desarrollo se adecúa a los parámetros internacionales y presiona a todas las empresas a acelerar su proceso de reconversión. Aquí ocurre un desfase inverso al anterior -donde la política económica iba a la zaga de los empresarios líderes: la política oficial va más rápido que el desarrollo de las empresas. Estas se resiente, se quejan (un 80% de los encuestados por EAFIT calificó de acelerado el proceso de apertura, es decir, protestó por la supresión de la gradualidad), pero continúan con el proceso. Al fin de cuentas no tienen otra alternativa.

En tercer lugar, y fue la última conclusión de la ponencia presentada en Cladea, cabe señalar que así como el desarrollo de las empresas es desigual, también lo es el de las gerencias correspondientes. Sólo que éstas, las gerencias, son las responsables del mayor o menor avance de sus empresas. Es decir, no se puede descargar en terceros los éxitos o fracasos de las decisiones administrativas.

## 2.2 La Calidad de la Política Macroeconómica

Uno de los supuestos fundamentales de los modelos de apertura, consiste en hacer depender el éxito de estos procesos de la ejecución de una política macroeconómica que garantice la estabilización de la economía, entendida ésta como la eliminación o reducción -es decir, el control- de fenómenos indeseables como la inflación, el déficit fiscal y las crisis cambiarias.

Al mismo tiempo, el éxito de una política de tal naturaleza deberá apreciarse en las tasas anuales de variación de la producción y el desempleo. En la práctica, sin embargo, el énfasis se acostumbra hacerlo sobre el control de la inflación, cuya evolución se sigue cuidadosamente en forma mensual y anual. Lógicamente esta mayor preocupación por el proceso inflacionario puede significar el sacrificio de otros objetivos como son el crecimiento de la producción y del empleo.

¿Qué ha pasado en Colombia en este terreno durante el actual proceso de apertura? La historia es bien conocida y sus resultados se pueden apreciar en el cuadro siguiente (ver cuadro No. 1). De acuerdo con las cifras allí aparecidas -y analizando sólo los dos años calendario completos que ha correspondido al actual gobierno-, es decir, aquellos en los cuales ha podido hacer proyecciones y ha ejercido plenamente la política económica (1991 y 1992), se verifica que, las disparidades entre proyecciones y resultados son muy grandes, consideradas en términos relativos (porcentajes), como es costumbre en el análisis económico.

CUADRO No. 1

### DIFERENCIAS PORCENTUALES ENTRE PROYECCIONES Y RESULTADOS (Valores Absolutos)

INDICADORES	1991	1992
Crecimiento PIB	26.7	29.4
Tasa de inflación	21.8	14.2
Crecimiento medios de pago	49.1	41.9
Déficit fiscal (% PIB)	700.0	109.0
Variación reservas internas	608.0	29.3
Ingresos exportaciones	162.5	142.3
Pagos importaciones	160.0	5.3
Variación transferencias	99.3	141.4

FUENTE: Cálculos del autor con base en "Programas macroeconómicos 1991-1993".

En efecto, para 1991, por ejemplo, el crecimiento del PIB tenía una proyección media del 3% y el resultado fue de 2.2%, lo que significa un desfase negativo del 27%. La segunda estimación del mismo ítem, para 1992, realizada en agosto del año anterior, calcula en una media de 2.75% el crecimiento de la economía. El valor final, 3.58%, significa una desviación positiva del 30% con respecto a la proyección. En términos matemáticos, se presentan, entonces, márgenes de error muy grandes.

Ejercicios similares para otras de las variables consideradas arrojan resultados semejantes o peores, en el caso de los indicadores correspondientes al sector externo. Esta situación induce a suponer que **las autoridades económicas han tenido un bajo grado de control sobre el ambiente macroeconómico del país.**

Uno de los supuestos fundamentales de los modelos de apertura, consiste en hacer depender el éxito de estos procesos de la ejecución de una política macroeconómica que garantice la estabilización de la economía.

Las explicaciones oficiales ya se conocen: la herencia de un proceso inflacionario y de un gasto público desbordado en 1990, la lentitud de los agentes económicos para responder a la nueva estructura del sector externo, el flujo inesperado y masivo de capitales de diversos orígenes, el fenómeno de "El Niño" que provocó la crisis energética (apagón) del año anterior y hasta el DANE que actualiza las estadísticas de años anteriores, según se explicó, en enero de 1992, el menor crecimiento del año precedente: "en realidad, este crecimiento habría sido mayor (2.7%) si el DANE no hubiera revisado hacia arriba el crecimiento obtenido en el 90", reza el Programa Macroeconómico de 1992 <sup>(11)</sup>.

Todos estos argumentos tienen un común denominador: escapan al control de las autoridades económicas (con excepción de las cifras del DANE,

(11) Documento DNP-2578-Umacro. Santafé de Bogotá, enero 22 de 1992, p. 7.

lógicamente). Además, en su mayoría, son de carácter casuístico, responden a situaciones particulares imposibles de administrar, y sólo permiten hacerlo por el método de ensayo y error. Esta circunstancia tiene dos implicaciones: primero, reflejan un escaso margen de control del gobierno sobre las variables macroeconómicas, como se indicó antes; segundo, sitúa a los hacedores de la política económica en igual plano que a los demás agentes económicos, lo que no constituye ninguna ventaja para las autoridades económicas, según lo expresara el anterior Subdirector del Departamento Nacional de Planeación: "si el gobierno pudiese tener mejor información que los agentes privados, las autoridades económicas podrían tener mayor ingerencia sobre la evolución normal de la economía <sup>(12)</sup>.

En otras palabras, es la formación de expectativas adaptativas y no racionales lo que guía tanto a la política como a la actividad económicas. Sólo que este método entraña la limitación de pretender resolver las dificultades del presente con las herramientas del pasado, sin tener la certeza de que la actividad económica se comporte de forma análoga; o como dice una de las autoridades macroeconómicas del momento: "el problema de la gestión de la política económica es que no se puede llevar a cabo con la ayuda de una visión retrospectiva" <sup>(13)</sup>.

Respecto al tema de este ensayo, las relaciones entre gerencia y política económica, las limitaciones de esta última constituyen a su vez una importante restricción para el ejercicio de la primera. En efecto, si el postulado básico consiste en reconocer que la calidad de las decisiones administrativas está determinada en gran medida por el conocimiento del entorno -y a su vez, que un elemento de éste lo constituye la política económica-, la escasa capacidad predictiva de la política le otorga un bajo grado de credibilidad y, por ende, representa una gran debilidad en la formulación de programas empresariales.

(12) Cfr. Londoño, Juan Luis: "Dos años después: la apertura económica en medio de avatares externos", en Martínez, Astrid (editora): **Apertura: Dos Años Después**. Memorias del Simposio de Mercado de Capitales. Asobancaria, Bogotá: 1993.

(13) Dornbusch, R. y Stanley Fischer: **Macroeconomía**. Quinta Edición. McGraw-Hill, 1991, p. 535.

## A MANERA DE CONCLUSION

El tema de la consistencia de la política macroeconómica es muy amplio y no se agota en las observaciones precedentes. Estas sólo pretenden resaltar la importancia de dicha política en la gestión empresarial, a la vez que indicar los límites impuestos por el bajo grado de confianza que actualmente inspira.

Cabe, por tanto, una apreciación adicional: si el gobierno se encuentra enfrentado a un entorno macroeconómico incierto, los esquemas de concertación sector público-sector privado, se convierten en el instrumento más adecuado para diseñar y ejecutar la política coyuntural.

Esta recomendación conduce al cuestionamiento de la ortodoxia "fondomonetarista" -si se acepta el calificativo- con la que se ha manejado la política de corto plazo durante la vigencia del actual modelo de apertura económica.

En efecto, el común denominador de los programas macroeconómicos de los años 1991, 1992 y 1993 ha sido la preocupación por mantener en cintura -es decir, ceñido a ciertos rangos porcentuales- tanto al déficit fiscal como a la inflación, a costa, ciertamente, del sacrificio de la tasa de cambio real, factor determinante de la competitividad externa de la economía colombiana; al igual que de la inversión pública y aún de la privada, especialmente en el año de 1991, donde el total de la formación interna bruta de capital fijo tuvo una caída real de 10.8%, según cifras del Banco de la República; mientras que la inversión privada descendió en 9.2%.

Dada la incapacidad del Gobierno para controlar plenamente el entorno macroeconómico, resulta entonces obligado ceder a la ortodoxia y a la pretensión de la exclusividad en la definición de la política coyuntural. En su lugar, vale reiterarlo, debe insistirse en la concertación, donde se comparta la responsabilidad con el sector privado, logrando, al mismo tiempo, que éste tome conciencia de su función social frente al entorno macroeconómico.

## CUADRO No. 2

### INDICADORES MACROECONOMICOS: PROYECCION Y RESULTADOS

Indicadores	1990 (r)	1991 (p)	1991 (r)	1992 (p <sub>1</sub> )	1992 (p <sub>2</sub> )	1992 (r)	1993 (p <sub>1</sub> )	1993 (p <sub>2</sub> )
Fuente:	I	I	II	II	III	IV	III	IV
Increment. PIB	3.7%	2.5% a 3.5%	2.2%	3% a 4%	2.5% a 3%	3.58%	5.0	4.5% a 5%
Inflación	32.4%	22.0%	26.8%	22.0%	ND	25.13%	20.0%	22.0%
Increment. M1	25.7%	22.0%	32.8%	27.0%	ND	38.3%	ND	29.5%
Déficit Fiscal	8.9% PIB	0.0% PIB	-0.07%	0.46% PIB	1.0% PIB	-0.09% PIB	1.0% PIB	1.42% PIB
Variac. Res. Interna	650 MNS US\$	271 MNS US\$	1919 MNS US\$	1575 MNS US\$	1905 MNS US\$	1347 MNS US\$	1630 MNS US\$	837 MNS US\$
Variac. Ing. Exp.	16.5%	4.0%	10.5%	3.3%	9.7%	-4.1%	10.9%	8.5%
Variac. Imp. (US\$)	12.3%	12.0%	-7.2%	28.0%	22.2%	26.4%	27.8%	25.0%
Variac. Ing. Transf.	15.9%	-0.7%	68.8%	-42.3%	8.7%	-3.6%	-23.9%	-29.7%
T. cambio	111.53		108.28			102.82		

Fuente: (I) Programación Macroeconómica 1991. Documento Conpes DNP 2507. Enero 21 de 1991.  
 (II) Programa Macroeconómico 1992. Documento DNP-2578-Unacro. Enero 22 de 1992.  
 (III) Plan Financiero y Macroeconómico 1993. Documento DNP-2607-UIP-Unacro. Agosto 13 de 1992.  
 (IV) Programa Macroeconómico 1993. Documento DNP-2635-Unacro. Febrero 4 de 1993.