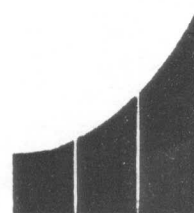


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



FEDESARROLLO

BIBLIOTECA

UNA INTERPRETACION DEL MODELO ECONOMICO COLOMBIANO *

Colaboración de :

Carlos Caballero Argáez
Jorge Ospina Sardi
Fidel H. Cuéllar B.

*Documento presentado en la Asamblea Anual de CONFECAMARAS, agosto 1982.

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



UNA INTERPRETACION DEL MODELO ECONOMICO COLOMBIANO *

Colaboración de :

Carlos Caballero Argáez
Jorge Ospina Sardi
Fidel H. Cuéllar B.

*Documento presentado en la Asamblea Anual de CONFECAMARAS, agosto 1982.

UNA INTERPRETACION DEL MODELO ECONOMICO COLOMBIANO

I. INTRODUCCION

Los primeros años de la década de los años ochenta han traído consigo cierta dosis de incertidumbre sobre el futuro de la economía colombiana y, sobretodo, sobre la estrategia de desarrollo que deba seguir el país en los próximos años. Es un fenómeno difícil de describir por cuanto, de una parte, se ha generado un consenso con respecto a los logros alcanzados por Colombia en la última década y, de otra, se han creado expectativas favorables alrededor de la posibilidad de que a fines de la década el país se convierta en una potencia minera. Sin embargo, también es cierto que del auge económico que se vivió a raíz de la bonanza externa de la segunda parte de los años setenta se transitó rápidamente a una situación de baja expansión de la producción con persistencia de la inflación, de déficit en la balanza comercial, y de desequilibrio en las finanzas públicas que parecería estar conduciendo a un replanteamiento de la política económica y poniendo en tela de juicio premisas sobre las cuales se ha basado hasta el presente el manejo del proceso de desarrollo colombiano.

Este trabajo persigue, entonces, poner sobre el tapete algunos interrogantes sobre la estrategia de desarrollo del país en los próximos años siendo uno de ellos, y tal vez el principal, el de si el modelo o el patrón que se adoptó en los últimos quince años

debe o no modificarse en el futuro. No emergen de aquí conclusiones drásticas o recomendaciones sobre la estrategia a seguir por cuanto para hacerlo se requiere llevar a cabo una investigación profunda y un proceso de discusiones académicas relativamente complejo. Se trata, más bien, de promover un estudio y un debate que el país parece estar necesitando con extrema urgencia.

II. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA EVOLUCION COLOMBIANA 1950-1980

Es difícil negar que Colombia avanzó notablemente entre 1950 y 1980. Indicadores aceptados internacionalmente así lo confirman. El Banco Mundial, por ejemplo, señala que en estos treinta años el Producto Interno Bruto por habitante se incrementó a un ritmo promedio anual del 2.4% y que " en cada una de las sucesivas décadas se registraron mayores aumentos en el ingreso per cápita como resultado de un menor crecimiento de la población que se combinó con la más rápida expansión de la economía en su conjunto". ^{1/} De esta manera la tasa de crecimiento del PIB per cápita pasó de 1.4% anual entre 1960 y 1965 a 3.6% entre 1970 y 1975 y a 3.4% en los siguientes cinco años. De todas formas bien puede observarse que la producción por habitante más que se duplicó en el curso de quince años.

Otro indicador, que gradualmente adquiere importancia para medir el grado de bienestar de una sociedad, el de la mortalidad infantil, señala que en treinta años el

^{1/} World Bank, Economic Position and Prospects of Colombia, September 1981, Volume I

número de niños muertos antes de cumplir doce años se redujo sustancialmente al pasar de ser 126 por cada mil nacimientos en 1949 a un número que fluctuaba entre 50 y 60 en 1979 y que, como se ha comentado recientemente, " está dentro del promedio de los países semiindustrializados de mediano ingreso, pero no es de las mejores" 2/. O sea que han mejorado, quiérase o nó, las condiciones sanitarias nutricionales y educativas y que, aparentemente, se está cerca de cruzar el umbral de 50 muertes por mil niños que se considera como indicativo de un mejoramiento social irreversible dentro del proceso de desarrollo 3/. Adicionalmente las tasas de escolaridad se han incrementado en todos los niveles educativos desde 1960 y, a fines de los años setenta, el 91% de los niños urbanos entre 7 y 14 años de edad acudían a la escuela 4/.

Ganancias en el nivel de vida de la población como un todo en el curso de dos o tres décadas y mejoraría en el acceso de la población a los servicios de salud y de educación no implican forzosamente una reducción en la desigualdad o un perfil más satisfactorio de la distribución de los ingresos o de la propiedad. Así, por ejemplo, los estudios - y también los hechos políticos- mas que comprobar un avance o un deterioro

2/ " La disminución de la Mortalidad Infantil como propósito nacional", Estrategia, Colombia, julio 1982, pags 5 y 6.

3/ Ibid

4/ World Bank , Economic Position and Prospects of Colombia, op. cit.

en la distribución global del ingreso sugieren que los habitantes rurales progresaron más en los años setentas que en los sesentas mientras a la clase media urbano le ocurre lo contrario (de manera más preocupante por cuanto no sólo perdió en términos relativos sino que el valor absoluto de su ingreso se redujo en una quinta parte) cómo, a su vez a los obreros industriales les fué bastante mejor que al colombiano promedio hasta 1970 para retroceder después durante la pasada década 5/. En síntesis, pues, se produjo un cambio en los beneficiarios del desarrollo colombiano entre decenios; el crecimiento favoreció al trabajador urbano formal hasta 1970 y desde entonces ha dejado de hacerlo para satisfacer más adecuadamente " al campesino, al agricultor comercial, al marginado urbano, a las élites regionales y a la trajinada clase emergente" 6/.

O sea que, si bien se alivió la pobreza absoluta así persistió todavía una desigualdad chocante en los ingresos de los colombianos, el porcentaje de ingreso del cual se apropiaron los distintos grupos como consecuencia de la evolución económica se modificó en los diez años comprendidos entre 1970 y 1980 y lo hizo en razón de que el motor de crecimiento de la economía fue distinto en esta última década al que había predominado en los dos inmediatamente anteriores. En otras palabras, la sustitución de importaciones de los años cincuenta y sesenta hizo atractiva la ciudad frente al campo

5/ Gómez Buendía Hernando, " Los Años Decisivos", El Mundo, Documentos, Medellín. Colombia, viernes 31 de julio de 1981.

6/ Ibid

pero la promoción de las exportaciones y la bonanza externa de los años setenta modificaron ese estímulo, afectando a la primera y beneficiando al segundo. En el entretanto habría de producirse la transición demográfica; la urbanización traería consigo la reducción en la tasa de fecundidad, y la tasa de crecimiento de la población disminuiría de 3.1% anual en el período 1960 - 1965 a 2.2% en el quinquenio 1975 - 1980 7/.

La magnitud del cambio en el sector externo, con sus positivas consecuencias sobre el crecimiento económico y su impacto sobre los distintos grupos socio- económicos vino a complementar el fenómeno demográfico y a modificar el entorno en el cual se diseñaba la política económica. Así, ha llegado a afirmarse que el déficit estructural de la balanza de pagos desapareció al pasar el nivel de las reservas internacionales del país de US\$ 152 millones en 1970 a US\$ 5.416 al terminar 1980, equivalente a más de doce meses de importaciones y superior, en ese momento, al total de la deuda pública externa colombiana la cual, a su vez, era la más baja entre los siete países grandes de América Latina 8/.

7/ World Bank, Economic Position and Prospects of Colombia, op. cit

8/ " Determinantes de la Política Económica Colombiana en la década de los setenta", Estrategia, Colombia, abril de 1982.

La bonanza externa también contribuyó al dinamismo de los ingresos del Gobierno Central en la segunda parte de la década de los setenta. Estos habían crecido en términos reales a un ritmo del 9.1% en promedio entre 1964 y 1976 y entre 1976 y 1980 lo hicieron al 11% . Los gastos totales, por su parte, aumentaron a una tasa promedio del 8.0% en el primer período y a una de 12% en el segundo. Hay que decir, sin embargo, que en 1979 y 1980 se presenta un rapidísimo crecimiento de los gastos y un relativo estancamiento de los recaudos de impuestos. El hecho a resaltar es que, con todo y la reforma tributaria de 1974, es el sector externo el que financia el gobierno y que su participación dentro de los ingresos corrientes de la nación pasa de 25% en 1975 a cerca del 50% en 1980 ^{9/}.

Con excepción de 1978 cuando el Producto Interno Bruto se expandió en cerca de 9.0% el ritmo de crecimiento de la economía se redujo en el período de la bonanza , 1975- 1980, en comparación con el que había alcanzado entre 1970 y 1975 pero fue, de todas maneras superior al registrado en los dos quinquenios correspondientes de los años sesentas. Y fueron tanto la agricultura como la industria y la construcción los sectores cuya producción se desaceleró en la segunda mitad de la década anterior. El aumento del ingreso nacional generado por la bonanza no se tradujo en un incremento

^{9/} Departamento Nacional de Planeación , Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Informe final de la Misión Bird Wesner, Bogotá, 1981.

importante de la producción sino que, por el contrario, la tendencia ha sido hacia la desaceleración gradual de la actividad productiva en el país.

Todo este desarrollo de los años setenta se dió en medio, o tuvo como consecuencia un incremento del ahorro interno o, lo que es lo mismo, de un sector financiero en despegue después de dos décadas de estancamiento. La tasa media de crecimiento de este sector fue del 12% anual durante la década y la relación de ahorro transferible a Productor Interno Bruto, que era de 0.025 en 1950, de 0.044 en 1960 y de 0.061 en 1971 pasó a ser de 0.120 en 1977 y de 0.116 en 1980, señalando que la economía colombiana mejoró apreciablemente su capacidad de movilizar el ahorro y de intermediarlo para ponerlo a disposición de los agentes de la producción y de la distribución ^{10/}.

En síntesis apretada, los problemas de la actualidad aparentemente no deberían empañar la visión de la evolución colombiana de los últimos tiempos y relegar al olvido el hecho de que, con todo y los enormes problemas que se han enfrentado y se seguirán enfrentando, el país superó con éxito relativo— si se compara con lo sucedido en otros países latinoamericanos — un decenio, como el anterior, que se caracterizó, entre otras cosas, por un cambio en las condiciones que prevalecieron en la economía internacional a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, que rompió los moldes tradicionales

^{10/} Ortega Francisco, " Notas sobre la reciente evolución económica e institucional del sector financiero", Aspectos Relevantes del Sector Financiero, Banca 81, XIX Convención Bancaria y de Instituciones Financieras, Asobancaria, octubre de 1981.

de manejo económico tanto en países avanzados como en países atrasados. El éxito se originó, sin duda, en el dinamismo del proceso de desarrollo- que reduciría el crecimiento poblacional - y en la bonanza externa- que permitiría romper el cuello de botella de la falta de divisas. Pero, simultáneamente, los colombianos tuvieron un mayor acceso a los servicios sociales; los que no se habían beneficiado del crecimiento tuvieron oportunidad de hacerlo así quienes lo habían hecho perdieron en términos relativos y hasta absolutos; y, finalmente, fue posible mantener, con todo y sus defectos, un sistema democrático del gobierno.

Qué se hubiera registrado un desempeño favorable de la economía colombiana en circunstancias externas cambiantes, en condiciones complejas de desigualdad económica y social de las gentes, y con características peculiares dentro del contexto de la América Latina, es lo que ha llevado a plantear la posibilidad de que existía un " modelo" colombiano de desarrollo, una vía propia de buscar el progreso económico, social y político . Si ello es así es algo que hay todavía que verificar. Pero, aún más importante, si es cierto que hemos seguido un camino único para avanzar, el gran interrogante que debe formularse es el de si ese modelo es el adecuado para enfrentar el futuro, lo que viene en lo que queda de la década y del siglo, o si debe modificarse o cambiarse por otro para garantizar una continuación del progreso económico y social con estabili-

dad política. Y si en la base de ese modelo se encuentra el manejo pragmático y flexible de la política económica, habría que preguntarse hasta donde esa característica existirá para responder a los retos de los años ochenta por cuanto, como también se ha comentado, " más que la capacidad para anticipar todas las contingencias, es la capacidad para rectificar el rumbo y adaptarse al cambio lo que caracteriza las economías dinámicas " 11/.

III. LAS PROYECCIONES PARA LA DECADA DE LOS OCHENTA

Los resultados de la evolución de la economía colombiana durante los años setenta, sumados a la puesta en marcha de los proyectos mineros de El Cerrejón y de Cerromatoso, generaron en el país una tónica de optimismo sobre el futuro económico y social que se refleja en las proyecciones que para el futuro han realizado hasta el presente. El estudio sobre la economía colombiana en la década de los ochenta, realizada por FEDESARROLLO durante 1977 y 1978, por ejemplo, considera que la economía " podría haber cambiado de rumbo para entrar en una fase de más acelerado desarrollo económico y de eliminación de las formas más extremas de pobreza 12/.

11/ " Determinantes de la Política Económica Colombiana en la década de los setenta", Estrategia, op.cit.

12/ La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta FEDESARROLLO Bogotá, 1979

Un trabajo más reciente, como es el Estudio Nacional de Energía, construye también un "escenario base" para proyectar el crecimiento económico nacional suponiendo que, " en esencia se mantendrán las tendencias observadas en la política económica del país entre 1964 y 1976" y llega a la conclusión de que el ingreso nacional podría crecer en los próximos 18 años a una tasa similar pero ligeramente inferior a la de la década de los setenta (5.8%), que no sería uniforme durante el período de proyección pero que, de todas maneras, permitiría un aumento importante en el ingreso per cápita a lo largo del mismo ^{13/}. Esto para no sobreestimar el hecho de que el mismo estudio elabora un "escenario alto" sobre la base de que se produzca " un aumento considerable en la inversión total prevista, que es la alternativa más probable y que estaría financiada en parte por el gobierno nacional, por el sector privado y por la inversión extranjera" que conduciría a un crecimiento del ingreso nacional del 6.5% con el aumento concentrado en gran parte después de 1990, cuando ya esten produciendo una serie de nuevos proyectos. El "escenario bajo", que considera una reducción drástica en la inversión productiva del gobierno y una reducción a la mitad en la inversión en infraestructura, es para el estudio una especie de " límite inferior de lo que puede suceder" y genera proyecciones menos favorables y las del "escenario base", con un ingreso nacional que sólo aumenta a un ritmo del orden del 4.0% por año y un incremento de la producción industrial de 4.5% anual que, entre otras cosas , sería

^{13/} Estudio Nacional de Energía, Informe Final, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación y FONADE, Bogotá, junio de 1982

mayor a la que registran los primeros tres años de la década 14/.

Es evidente, entonces, que dos fenómenos estarían gestando las expectativas favorables sobre la Colombia del futuro que se registran hoy en día. Uno, la transición demográfica, con su importante efecto social, y, otro, la posibilidad de que el sector minero sirva de punta de lanza de la economía para resolver definitivamente la brecha externa y - por que nó ? - los problemas financieros del sector público.

En cuanto al primer aspecto, el socio-económico, las proyecciones señalan que la transición demográfica ha desacelerado la tasa de crecimiento de población a tal punto que "actualmente puede esperarse que la población en edad de trabajar empiece también ahora a reducir su crecimiento". 15/ Si a este factor se suma la ya comentada expansión del sistema educativo, que ha llevado a una mucho mayor cobertura de la educación primaria en sectores urbanos, es posible estimar, como lo hace el estudio del SENA, que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo será cada vez menor y que, si se mantienen las tendencias de la evolución global de la economía de los años setenta, se reduzcan las tasas de desempleo. En efecto, el estudio SENA proyecta una tasa de desempleo de 6.2% en 1985 para todo el país y de 7.3%, en el mismo año, para las cuatro principales ciudades colombianas 16/. Este resultado es, en

14/ Ibid

15/ Ver Sistema de Planificación de Recursos Humanos, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENA Holanda, Bogotá, abril de 1982.

16/ Ibid, Cuadro No. 29, pag 134.

cierta forma compatible con el obtenido por el estudio de FEDESARROLLO pero mucho más drástico . Mientras en el trabajo de FEDESARROLLO se preguntaba si la tendencia a la disminución del desempleo era de largo plazo o simplemente un fenómeno causado por la Bonanza Cafetera, en el del SENA se afirma, sin ambages, que existen" perspectivas favorables de empleo a nivel global, aún a pesar de la situación deprimida que predomina en el mundo". Y que " los problemas sobre los cuales debe colocarse mayor atención se refieren más a la calidad, a la composición, localización y calificación del empleo que a su carácter cuantitativo" 17/. Obviamente una rebaja en el desempleo como la contemplada debería contribuir en el futuro a mejorar la distribución del ingreso y a disminuir el diferencial de ingresos entre campo y ciudad.

En cuanto al segundo, el minero, el Estudio Nacional de Energía destaca que" de importador neto de energía en los últimos años se espera que el país sea exportador a partir de 1985, aún en la situación más desfavorable desde el punto de vista de las exigencias del consumo interno de energía " 18/. Esta proyección se basa en que las exportaciones de carbón contribuyan significativamente a la balanza cambiaria emergética por cuanto se prevé que el sector de la energía requerirá divisas, en cantidades apreciables, por lo menos hasta 1987. Las exportaciones de carbón, más la materialización de la autosuficiencia petrolera, permitirán, de acuerdo con el Estudio Nacio_

17/ Ibid.

18/ Estudio Nacional de Energía, op. cit.

nal de Energía, una generación de excedentes netos de divisas por parte del sector hasta 1995 cuando nuevamente podría cambiar de signo la balanza si es que no se emprenden proyectos adicionales de exportación o se reduce en forma sustantiva el consumo de derivados de petróleo o se inicia la producción de combustibles sintéticos. ^{19/} En términos cuantitativos el mismo estudio señala, después de considerar la posible trayectoria del mercado internacional del carbón, que Colombia podría exportar entre 9 y 24 millones de toneladas al año en 1990 y entre 19 y 62 millones de toneladas al año en el año 2.000, " si se cuenta con los desarrollos internos requeridos en la infraestructura de extracción y transporte de carbón ". Es estas condiciones se estima que una exportación de 15 millones de toneladas en el año décimo del proyecto, 1989, implicaría un ingreso total para el proyecto Cerrejón (zona norte) de US\$ 810 millones de 1979 y que el efecto cambiario para Colombia sería, a lo sumo, de US\$ 450 millones, suponiendo que los impuestos de renta y las regalías se cobren oportuna y efectivamente ^{20/ 21/}.

Todo parece indicar, entonces, que se ha exagerado la importancia de los ingresos de carbón como solución al problemas de divisas del país, y de financiamiento del gobierno tal como lo afirmara recientemente un economista al observar que el pro_

^{19/} Ibid

^{20/} Ibid

^{21/} El recaudo impositivo se estima en aproximadamente en us\$57 millones de 1979 de los cuales US\$ 23.6 millones de 1979 quedarían en la Costa Atlántica.

yecto Cerrejón Zona Norte sólo representaría en 1980 alrededor del 10% de las importaciones totales del país 22/. Lo que quiere decir que las exportaciones diferentes al carbón seguirán siendo muy importante para Colombia, así como la exploración y la explotación de petróleo; o el diseño de una política energética que persiga un uso más racional de los recursos disponibles. Las primeras generarán ingresos en 1982 de US\$ 2.755 millones, de acuerdo con la más reciente proyección de Coyuntura Económica . Las importaciones de combustibles líquidos , por su parte se acercan en 1982 a los US\$ 800 millones, con todo y la estabilización de los precios internacionales del petróleo en los últimos años 23/.

En aspectos diferentes al demográfico y al cambiario resulta aventurado realizar proyecciones detalladas por cuanto se depende en muy alto grado de las políticas globales y sectoriales que se adopten. Es apenas lógico, como lo comenta el estudio de FEDESARROLLO sobre la Economía Colombiana en los años ochenta, que para que se cumplan las proyecciones de actividad económica no solamente se requiere resolver problemas sectoriales específicos y un manejo adecuado de la política global que evite situaciones de crisis, sino también que se den condiciones de estabilidad política y social que hagan atractivo mantener altas tasas de inversión y expandir la producción 24/.

22/ Ocampo Jose Antonio, Política Cambiaria y de Comercio Exterior, mimeo, 1982

23/ " Sector Externo", Coyuntura Económica, Vol XII, No. 2, julio 1982

24/ La Economía Colombiana en la Década de los Ochenta, FEDESARROLLO, op.cit.

IV. LA COYUNTURA ACTUAL Y SUS CAUSAS

Como es suficientemente conocido de la opinión pública, a partir de 1980 se desaceleró el crecimiento económico colombiano sin que se hubiera presentado una baja correspondiente, sustancial, en la inflación. De un ritmo promedio de expansión del PIB del 6% en la década de los setenta se ha pasado, en los tres primeros años de la actual, a uno que podría estimarse en un 3.0, incluyendo 1982. Simultáneamente la inflación ha tendido a estabilizarse en un nivel que oscila entre el 25 y el 30%."Recesión en la producción con persistencia de la inflación " es la frase que resume el estado actual de la situación productiva del país. Naturalmente el desempleo se ha elevado con respecto al que prevalecía al finalizar la década anterior aún cuando es claro que los niveles de desempleo abierto están lejos de ser los que se registraron a finales de los años sesenta. Debe destacarse, sin embargo, que el empleo industrial se ha visto seriamente afectado por la recesión y que en 1981 se perdieron todos los empleos que generara la industria en los cuatro años inmediatamente anteriores 25/.

El fin de la bonanza externa y el fracaso de la Administración Turbay Ayala para compensar su efecto sobre la demanda interna son los factores que determinan el pobre desempeño de la actividad industrial, pero a ellos hay que sumar otros, más específicos

25/ " Actividad Económica General", Coyuntura Económica, Vol XII, No. 1, mayo 1982.

como es el caso del contrabando, de las altas tasas de interés y del déficit fiscal . De otro lado, es claro que la oferta de alimentos no ha venido creciendo en una forma tal que permita el abastecimiento adecuado y evite alzas de precios. La industria enfrenta, entonces, problemas de demanda y el ajuste a esa situación se ha realizado mediante una reducción de la producción sin una rebaja en los precios. La agricultura, por su parte, sufre de deficiencias en la oferta, no sólo de productos comerciales (como el algodón) sino de aquellos provenientes de la economía campesina, lo que ha conducido a la elevación permanente de los precios de alimentos.

La estrategia del gobierno que concluyó el pasado 7 de agosto fue la de actuar contracíclicamente para mantener el nivel de la actividad económica en la etapa de "destorcida" de los precios del café incrementando el gasto del gobierno en inversión. Era lo que la teoría económica recomendaba. A pesar de esto el efecto de esta acción no fue suficiente para reemplazar el estímulo que imprime a la demanda agregada una economía cafetera en auge. Aparentemente dos razones explican este fenómeno : el que la inversión pública no aumentó en la magnitud en que hubiera sido deseable para lograr ese objetivo y, segundo, el que un incremento de la inversión no tiene un efecto estimulador tan amplio como el del gasto de los cafeteros. Además, debe tenerse en cuenta que el gobierno no es lo suficientemente ágil como para responder oportuna y efectivamente a la necesidad de reactivar la economía mediante su intervención directa.

A la hora de la verdad lo que parece haber ocurrido es que se produjo un debordamiento del gasto público destinado a financiar la burocracia y que solamente durante 1981 aumento la inversión en forma considerable (45.8%). Con el agravante de que los ingresos corrientes de la nación no fueron suficientes para sufragar los gastos (por el bajo recaudo, entre otras causas) y que por consiguiente, el gobierno tuvo que recurrir al endeudamiento externo y a la Cuenta Especial de Cambios para equilibrar sus finanzas. Así, entre 1978 y 1981 el saldo vigente de la deuda pública externa pasó de US\$ 2962 a \$ 5292 millones y el servicio de la misma de US\$ 398 millones en 1978 a US\$ 720 millones en 1981 elevándose el coeficiente del servicio (la relación entre el pago del servicio de deuda y los ingresos de divisas por exportaciones de bienes y servicios) a un porcentaje que se estima en 18% en 1982 cuando en 1978 era de 11% 26/. De esta manera, la cuenta de capital de la balanza cambiaria , que fue negativa en años de bonanza externa como 1977 y 1978, por ejemplo, contrarrestando el ingreso de divisas , se hizo positiva en los tres años siguientes contribuyendo al incremento de las reservas internacionales y dificultando, por tanto, el manejo monetario.

La consecuencia de la conducción de la política económica para hacer frente a la " destorcida" de los precios del café vino a ser la de mantener las restricciones so-

bre la financiación del sector privado de la economía sin lograr un estímulo de la demanda agregada. Esa situación habría de desembocar en la paradoja de una recesión industrial con tasas altas de interés que se vive en la actualidad y que ha puesto en problemas al sistema financiero. Los sectores productivos no han andado bien y la política no ha contribuido a resolver sus dificultades sino a agravarlas. La desaceleración del comercio exterior, el déficit fiscal y el manejo monetario han tenido, entonces, un costo bien alto en términos de reducción de la producción, de inflación, y de debilitamiento del sector financiero.

V. UNA INTERPRETACION DEL MODELO ECONOMICO

Revisando la forma en la cual se ha manejado la economía desde 1967, y especialmente a partir de 1975 cuando se produjo la helada de los cafetales brasileños, puede verse que lo que se buscó primero fue impulsar el sector externo (1967-1974) y lo que se ha venido intentando desde entonces en una u otra forma, es defenderse de la avalancha de divisas. La dependencia del sector externo fue, por tanto, la característica primordial del comportamiento de la economía colombiana en los últimos quince años, como lo había sido también en el pasado. La diferencia con las situaciones anteriores a 1967 es la de que desde 1975 la política económica se centra en la defensa de la abundancia de divisas en vez del manejo de su escasez como había ocurrido tradicionalmente. A pesar de ello, fue imposible amortiguar el ingreso de divisas generado por

la bonanza cafetera para lograr un ritmo satisfactorio y sostenido de crecimiento de la economía.

La defensa del sector externo tuvo como costo el gradual deterioro de la actividad real . O sea que, como se ha comentado en repetidas oportunidades, la estrategia de desarrollo del país se sujetó al manejo de corto plazo del sector externo obligando a los sectores de la economía a acomodarse a esta limitante. De todas maneras, claro está, la bonanza externa fue de tal magnitud - y la importancia del café en la economía colombiana es tan grande- que la producción industrial habría de crecer (como lo hizo en 1976 o 1978) pero no en forma sostenida o siguiendo los parámetros de una política de desarrollo industrial. Del lado de la agricultura, el auge externo coincidió con años de baja producción de alimentos, como 1976 y 1977, fenómeno que habría de llevar a una explosión de precios ante la lenta reacción del gobierno para emprender, en forma oportuna, la importación de los productos agrícolas que se estaban requiriendo.

Mucho se ha argumentado si la política de apertura externa- de liberación de las importaciones ha sido la causante de la desaceleración del crecimiento industrial. Es cierto que las importaciones han ganado terreno dentro de la oferta interna de bienes de la industria, especialmente entre 1974 y 1980 cuando crecieron a un ritmo cercano al 10% por año en promedio pasando a satisfacer en 1980 un 23% de la demanda doméstica cuando en 1974 lo hacían en un 18.1% y en 1967 en un 15.9%. Un estudio reciente, sin em

bargo, señala que " la apertura externa es un factor ligeramente menos importante que el lento crecimiento de la demanda doméstica como determinante del bajo ritmo de crecimiento industrial" y que con un crecimiento de la demanda en 1974- 1980, similar al de 1967-74, la producción en 1980 hubiese sido un 7.2% mayor, a pesar de la apertura externa ^{27/} . Otro, referido específicamente al período 1978-1981 concluye que el proceso de liberalización no afectó negativamente a la industria en su conjunto aun cuando es posible que hubiera tenido algún impacto negativo sobre ciertos sectores en los que las condiciones del mercado pudieran alterarse sin que la política alcanzara a reaccionar oportunamente. De todas maneras lo que queda en claro es que de una progresiva liberalización de los primeros meses de 1979 a junio de 1980 se pasa a una progresiva restricción al punto de que a finales del primer semestre de 1981 ya esta última había rebasado los niveles de principios de 1979 ^{28/} .

Por eso la interpretación de que un manejo económico defensivo es el responsable de los problemas de producción internos parece ganar fuerza. Ella es clara en el caso de la bonanza de la segunda parte de la década de los setenta y se aclara para los últimos años al considerar que el endeudamiento externo para financiar el gasto público implicó un aumento en las reservas internacionales que se maneja siguiendo el patrón adoptado

^{27/} Ocampo José Antonio, Política Cambiaria y de Comercio Exterior , op. cit.

^{28/} Garay Luis Jorge, La Política de Importaciones 1978 - 1982, una evaluación , Incomex junio de 1982.

par la bonanza, reconociéndose, eso sí, que no puede restringirse indefinidamente el sector financiero mediante el control de las tasas de interés y oponerse a una tendencia de desarrollo financiero que es, quiérase o nó, irreversible. O sea que el modelo flexible y pragmático de manejo de la política macroeconómica no es tan global; se ha restringido con exclusividad en los últimos años a enfrentar el incremento en la reservas que se origina bien por el café, bien por el endeudamiento externo.

De ahí que el problema actual de aplicación del modelo sea tan complejo. En el período 1967 - 1974 cuando se impulsó la estrategia de promoción de exportaciones se hizo un cambio realmente importante: la transición de la sustitución de importaciones " a todo costo" a un balance entre ésta y la promoción de las exportaciones en un momento en el cual la sustitución no había llegado a ser de una magnitud exagerada, o al extremo que alcanzó en otros países de América Latina. En Colombia, como dice Hirschman, con su tradición de " aislamiento intelectual consciente" y con la convicción de que los problemas pueden resolverse con ideas propias de la clase dirigente , se hizo una transición hacia el equilibrio en materia de industrialización y de relación con el sector externo que no se dió en otras latitudes y que bien puede ser la causa de que el régimen democrático se mantenga 29/.

29/ Hirschman Albert O; The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants, mimeo, julio 1978.

El equilibrio se perdió, sin embargo, con la bonanza del sector externo, primero, y con la estrategia seguida, después, para hacer frente a su terminación. Al perderse, y hacerse menos rentable las inversiones permanentes en la agricultura y en la industria, el sector financiero habría de jugar un papel más sobresaliente a aquel que de por sí le corresponde en épocas de acumulación de ingreso y de riqueza. Ahora, al volver a la normalidad externa hay necesidad de regresar al modelo equilibrado que se intentó ejecutar entre 1967 y 1975 que contemple tanto las necesidades externas como la situación del aparato productivo.

VI. LAS PERSPECTIVAS PARA EL RESTO DE LA DECADA

De la descripción y la interpretación de las secciones anteriores una serie de puntos que deben tenerse en cuenta al diseñar la estrategia de desarrollo del país para el resto de la década.

La economía colombiana no va a continuar teniendo como motor de crecimiento al sector externo. Sólo en la eventualidad de heladas en el Brasil puede pensarse en que los ingresos de divisas por concepto de exportaciones de café vuelvan a constituirse en el elemento de empuje de la economía. La recesión económica internacional afecta severamente además, las exportaciones menores. El carbón, como se ha visto en el caso del Proyecto Cerrejón Norte, no suministrará ingresos de divisas en una cuantía que sea equivalente al menos a la mitad de los cafeteros. Por consiguiente va a ser necesi-

rio que la demanda interna sirva de motor económico de un lado, y que se promueven las exportaciones y la exploración y explotación petrolera, de otro.

El modelo económico debe buscar un equilibrio entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Como lo comenta Ocampo, aun cuando las posibilidades de un proceso de sustitución de importaciones sean limitados, es viable racionalizar la protección en algunos sectores y desarrollar algunos sub-sectores, conquistando mercados de exportación para los bienes producidos por estos últimos. El objetivo debe ser, pues, el una apertura equilibrada con metas claras de largo plazo que, a su vez, determinen la política industrial.

La reactivación de los sectores productivos debería tener como consecuencia un regreso a la normalidad en el financiero y, por consiguiente, un mejor equilibrio entre el sector real y el sector financiero. La política financiera debe, sin embargo, liderar este proceso, buscando que los recursos del ahorro- que constituirán otro cuello de botella para el desarrollo futuro del país - se encaucen hacia la producción. Sin restar importancia a un replanteamiento jurídico en el sector financiero hay que decir que la responsabilidad por el logro de una armonía entre los distintos sectores, le cabe más de la política económica global, y a una política financiera enérgica, que a soluciones de tipo legal.

La gran premisa que sustente el modelo económico del país en los próximos años debe ser la de la eficiencia en el uso de todos los recursos. No se han resuelto ni el déficit estructural de la balanza de pagos, ni el desequilibrio en las finanzas públicas de la nación, ni la crisis energética, ni la insuficiencia de ahorro interno. Por eso hay que utilizar eficientemente las divisas, los fondos públicos, las fuentes de energía y el ahorro privado. La intervención del Estado debe tener como objetivo el que se haga el uso óptimo de los recursos naturales, humanos y de capital con que cuenta el país sin dejarse sorprender por los acontecimientos.

Por todo lo anterior, resulta evidente que el manejo económico debe cambiar si se quiere que Colombia pueda enfrentar con éxito el futuro. El "modelo" de los últimos ocho años no es el apropiado para conducir la economía en los próximos ocho. Es cierto que Colombia ha logrado enfrentar con éxito una época especialmente difícil para los países de América Latina y para la economía mundial. Ello ha sido posible gracias a la dinámica misma del proceso de desarrollo - que trajo consigo la reducción en la tasa de fecundidad - a una bonanza externa de proporciones inusitadas y, sin duda, a un esquema de conducción de la economía que, con todo y haberse concentrado en el corto plazo, ha evitado los extremos y demostró en 1967 su capacidad para efectuar un ajuste que probó ser oportuno y decisivo para la estabilidad económica y política colombiana. No es claro sin embargo, que dadas las perspectivas para el resto de la década el país se encuentre adecuadamente preparado para enfrentar el futuro.