

# Elementos para una estrategia de reactivación económica

Jesús Antonio Bejarano \*

Parece existir la opinión, casi generalizada, de que los factores condicionantes de la crisis del aparato productivo son, en lo fundamental, factores de corto plazo susceptibles de remoción a través de acciones de coyuntura. No de otro modo se entendería la insistencia de los gremios y aún de algunos comentaristas especializados, por atribuir la crisis a la carencia de estímulos relacionados con la devaluación, con la escasez de crédito, con el alto costo del dinero o en fin, con la falta de protección a la industria nacional. Por otra parte, la urgencia de producir resultados aceptables en breve tiempo, hace todavía más llamativo el reconocimiento de la crisis como de orden puramente coyuntural, adoptando en consecuencia políticas que se supone han de producir tales resultados más o menos rápidamente. Con todo, una comprensión adecuada de los factores que más inmediatamente están incidiendo en el estancamiento, indicará cómo los proble-

mas de la reactivación tienen que ver fundamentalmente con modificaciones no estrictamente coyunturales.

Por reactivación estamos entendiendo aquí, no la consecución de metas de alto crecimiento (lo que obviamente es un problema de largo plazo) sino el más modesto objetivo de colocar a la economía en una *trayectoria hacia el crecimiento sostenido*. Naturalmente, a ello deben concurrir tanto una estrategia de desarrollo de largo plazo, como un conjunto de acciones de "impulso" inmediato, que modifiquen la trayectoria actual de la economía. El propósito de estas notas, se remite a este último objetivo, tratando de determinar los factores de mayor relevancia en la recesión, y sugiriendo algunas alternativas que puedan provocar resultados si no inmediatamente, al menos sí en un plazo razonablemente corto.

## 1. El diagnóstico

Existe prácticamente consenso respecto de que la causa básica de la

\* Jesús Antonio Bejarano. El autor es profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

crisis es una deficiencia en la demanda, al menos en lo que se refiere al descenso continuo del ritmo de crecimiento industrial desde 1979.

La naturaleza de esta deficiencia, sin embargo, no es completamente clara. Según una buena parte de los comentaristas, ella estaría asociada a los efectos del sector externo sobre la economía, bien sea porque se han contraído las exportaciones, o bien porque el contrabando o la liberación de importaciones han producido un descenso de la demanda satisfecha con producción nacional. En tal sentido, las alternativas obvias serían un mayor estímulo a las exportaciones, mayor protección y más devaluación para desestimular el contrabando. Sin subestimar estos factores, no parece que en ellos esté la causa fundamental de la caída de la demanda. De una parte, las exportaciones no han desempeñado un papel decisivo en el crecimiento industrial durante la década del setenta y salvo el caso de la industria textil (y sólo parcialmente) o de sectores nada significativos en el conjunto industrial, la caída de las exportaciones difícilmente explica la contracción de la producción. Como se observa en el Cuadro No. 1, la proporción de producción exportable no se ha reducido después de 1974, pese a la caída de las exportaciones, y como se evidencia en el Cuadro No. 2, las exportaciones apenas explican, aún antes de la crisis, el 7.4% del crecimiento industrial.

En cuanto a las importaciones y el contrabando, los efectos parecen ser igualmente sectoriales y de escaso impacto en el conjunto del sector industrial. De hecho, la demanda doméstica se ha desplazado hacia im-

portaciones en no más de un 3% a 5%, (Misas, pág. 13 y Ocampo Cuadro 2) lo que si bien no es desdeñable, no alcanza a explicar sino muy parcialmente la notoria caída de la industria. A este respecto Ocampo anota que "la apertura externa en los últimos años es un factor ligeramente menos importante que el lento crecimiento en la demanda doméstica como determinante del bajo ritmo de crecimiento industrial. Con el mismo coeficiente de importaciones de 1974, la producción de 1980 habría sido un 5.7% superior al nivel efectivamente alcanzado; por otra parte, con un crecimiento en la demanda en 1974 - 1980 similar al de 1967-1974, la producción en 1980 hubiese sido un 7.2% mayor a pesar de la apertura externa" (Ocampo, pág. 14). En lo que tiene que ver con el contrabando su principal efecto es obviamente sobre los bienes de consumo, pero en una magnitud bastante modesta, pues se trata de bienes que tienen salvo el caso de las confecciones una baja elasticidad de sustitución con los bienes de producción nacional; (Misas). Con todo, según se observa en el Cuadro No. 2, los sectores que en el último año han registrado las severas caídas en la producción, no son propiamente aquellos que tengan un alto coeficiente de apertura, ni que sean susceptibles de efectos depresivos mayores vía contrabando, y más aún, son aquellos que no se han visto sustancialmente afectados por las medidas liberatorias. Esta discusión es importante porque permite subrayar no sólo lo parcial del diagnóstico a que hemos hecho referencia, sino el restringido efecto que previsiblemente han de tener las medidas adoptadas para lograr una reactivación, en particular las referidas al CAT y a las

**CUADRO No. 1**  
**INDICADORES INDUSTRIALES**

**A. Evolución de los principales indicadores**  
**(Millones de pesos de 1970)**

	1967	1974	1980	Crecimiento	
				1967-74	1974-80
Producción: P	46.870	78.718	103.082	7.7%	4.6%
Exportaciones: X	1.405	7.619	10.145	27.3	4.9
Importaciones: M	8.621	15.716	27.710	9.0	9.9
Demanda Doméstica (DD = P - X + M)	54.086	86.815	120.647	7.0	5.6

**B. Destino de la producción y satisfacción de la demanda doméstica**

	1967	1974	1980
Destino de la Producción:			
Demanda Doméstica	97.0%	90.3%	90.2%
Exportaciones	3.0	9.7	9.8
Satisfacción de la Demanda Doméstica:			
Producción Nacional	84.1	81.9	77.0
Importaciones	15.9	18.1	23.0

**C. Determinantes del cambio en la Producción (Método de Chevery)**

	1967-74	1974-80
Cambio en la Demanda Doméstica	86%	114%
Cambio en las Exportaciones	20	10
Sustitución de Importaciones	- 6	- 24

**Fuentes:**

Anuarios de Comercio Exterior, Encuesta Anual Manufacturera (dato de la producción de 1980, estimado) en Indices de precios del Banco de la República. Tomado de Ocampo, Cuadro 2.

medidas de restricción de importaciones. Por supuesto, tampoco sería justificable una mayor devaluación, y me temo incluso que el ritmo actual sea demasiado elevado y que esté provocando innecesariamente presiones inflacionarias. El equilibrio cambiario ni es de suyo deseable, ni

en las circunstancias de la economía mundial incide mayormente en las exportaciones, y no se justifica por otro lado crear una presión inflacionaria vía importaciones para defender a algunos sectores del contrabando, cuando sería preferible proteger a estos directamente vía subsidio por

CUADRO No. 2

## INDICADORES BASICOS DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL

		Variación (% de la p/ción <sup>1</sup> ) (81 - 82)	%V.A. (1979)	Total	Descomposición de las Fuentes de Crecimiento (1970-78)		
					Di	X	SI
311-12	Alimentos (B)	1.1	11.1	100	94.0	7.0	— 1.0
313	Bebidas (A)	—10.6	13.5	100	98.8	0.35	1.54
314	Tabaco (A)	—24.2	2.2	100	100.17	15.93	—16.1
321	Textiles (B)	—15.6	13.3	100	123.3	— 36.03	14.69
322	Vestuario (C)	6.0	3.3	100	76.47	22.7	0.83
351	Químicos mdust (B)	— 6.1	4.8	100	66.6	— 30.4	36.44
381	Ptos. Metálicos (B)	— 2.6	4.2	100	78.67	16.78	4.56
382	Maquinaria no eléct. (C)	—12.0	2.2	100	243.38	155.38	—298.76
383	Maquinaria eléctrica (B)	— 3.0	3.0	100	76.24	3.47	20.30
384	Equipo y Mat. de transporte (A)	—26.5	4.6	100	69.7	0.16	30.14
390	Industrias Diversas (C)	—30.0	1.0	100	104.1	— 39.0	34.94
Total Industria		— 3.4	63.2		84.2	7.4	8.4

A: X/P. 4o/o

B: X/P entre 4 y 10o/o

C: X más de 10o/o

P

1) Enero-abril; fuente: Coyuntura Económica, julio, 1982.

2) Fuente: Andrés Alameda et Al. "De la Industrialización sustitutiva a la industrialización por promoción de exportaciones" Tesis, Univ. Nacional, septiembre, 1981.

ejemplo, en vez de usar un instrumento macroeconómico para efectos sectoriales restringidos.

Ello no significa que las medidas adoptadas (y las anunciadas) no sean necesarias, pero no será en todo caso de ellas que dependa esencialmente la reactivación industrial.

Algunos sectores han sugerido que la causa de la recesión ha de encontrarse en las altas tasas de interés que llevan a un encarecimiento de los costos de producción y a una descapitalización de las empresas; aunque éste sea un punto que no podemos abordar in-extenso aquí, permítaseme una breve anotación al respecto. Ver en las tasas de interés o en el divorcio entre la formación de capital real y la formación de capital financiero la causa de la recesión es justamente confundir los términos del problema. En principio, las diferentes velocidades de acumulación entre las esferas de capital productivo y capital financiero no tienen por qué ser problemáticas. Ello ha ocurrido en numerosos países sin llevar forzosamente a una crisis productiva a condición de que se mantenga la simetría en las tasas de ganancia entre las dos esferas (Tavares, pág. 223 y siguientes).

El problema aparece cuando las dos tasas de ganancia comienzan a presentar marcadas tendencias a la diferenciación, por causas que pueden no ser las mismas para cada una de ellas, vale decir, la rentabilidad financiera puede aumentar por causas diferentes a aquellas por las cuales la rentabilidad industrial disminuye. Si esto ocurre, las empresas buscarán disminuir los activos patrimoniales, aumentar los activos finan-

cieros y al mismo tiempo el endeudamiento. Dicho más brevemente, el problema, desde el punto de vista del estancamiento productivo, no es porque las tasas de interés están altas, sino porque la rentabilidad de la industria está bajando. Puede ocurrir que el interés no esté más allá del 5% dentro de los costos totales, pero cuando la relación entre la rentabilidad financiera y la industrial se vuelve de 2 a 1 o de 3 a 1, no puede esperarse ciertamente que se mantenga el ritmo de acumulación de capital real. Así pues, a nuestro juicio, el punto relevante no es el nivel de la tasa de interés en sí, sino la pérdida de la simetría entre las rentabilidades relativas. Volveremos más adelante sobre el descenso de la rentabilidad industrial.

Lo discutido hasta aquí muestra, de una parte, que las causas de la contracción de la demanda están poco asociadas con los factores externos y de otro lado que son poco susceptibles de remoción a partir de acciones coyunturales, sin que ello signifique que tales acciones sean irrelevantes para algunos sectores específicos.

El Cuadro No. 2 muestra que aquellos sectores donde ha sido más severa la recesión, y que son más significativos en el conjunto industrial, se caracterizan por haber crecido fundamentalmente con base en el crecimiento de la demanda interna durante el decenio del setenta (al igual que el conjunto del sector industrial). Por otra parte, tales sectores son en lo fundamental de consumo masivo (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, que conforman el grueso de la producción industrial) pudiendo seguirse de ello, intuiti-



vamente, un encadenamiento de la crisis en el sentido de que estos sectores empiezan a caer primero, generando descensos posteriores en los otros sectores a través de la contracción de las demandas derivadas.

Lo anterior sugiere que la explicación debe buscarse en una contracción de la demanda final de bienes industriales de consumo masivo, la que estaría provocando la caída de la producción en los demás sectores.

Nuestra explicación se centra en los siguientes puntos:

1) El cambio en los precios relativos de los bienes agrícolas, sobre todo después de 1978 (Fedesarrollo, pág. 43) ha producido una recomposición de la demanda de bienes básicos, trasladándose una mayor parte del ingreso a los bienes-salario de origen agrícola, aún manteniéndose los salarios reales constantes, con la concomitante depresión de la demanda industrial. Un fenómeno similar ocurre con los ingresos reales del sector informal, los cuales pueden haber crecido pero produciéndose al mismo tiempo una recomposición del gasto. Obsérvese, por otra parte, que este comportamiento del gasto no presupone (como sugieren algunos analistas) que los salarios deben descender o que la rentabilidad en la agricultura deba aumentar. El comportamiento de los precios agrícolas provienen de la baja productividad y de los aumentos de costos y no del aumento de la rentabilidad o del aumento de los márgenes de comercialización, los cuales se han mantenido constantes en un largo período.

En cuando a los efectos sobre la industria, a la contracción de la demanda y por tanto de las ventas se suma una presión sobre sus costos por la vía de los insumos industriales y por la vía de los salarios, de tal modo que los aumentos de precios industriales ni siquiera alcanzan a mantener el mark-up (Fedesarrollo, abril de 1982) con el correlativo deterioro de la rentabilidad industrial, que como anotamos se vuelve asimétrica respecto de la rentabilidad financiera. Ello configura, por lo demás, una situación típica de crisis.

2) Aún cuando las tasas de desempleo abierto se han reducido, ha descendido también el ritmo de absorción de empleo desde el 8% al 3.4%. Ello se explica por un deterioro en las condiciones del mercado de trabajo (de nuevo sin necesidad de presuponer caídas en el salario real) que ha llevado a una reducción del ingreso familiar por el retiro de los "trabajadores secundarios" del mercado de trabajo y quizás a un empeoramiento de las condiciones de empleo del jefe del hogar. Este factor es importante por cuanto en buena medida la demanda interna durante los setenta, creció vinculada a la expansión de los ingresos secundarios de los hogares. (Estudios laborales No. 3). Ello implica entonces que si bien el fondo de salarios (empleo y salarios real) de la industria puede no haberse reducido, si lo ha hecho el fondo global de la economía.

3) El proceso de "nivelación por lo bajo" en la distribución del ingreso, en el sentido de que mientras

los grupos de ingresos medios han disminuído su ingreso real, éste ha venido aumentando en los grupos de ingresos más bajos, lleva, por simples razones de elasticidad ingreso a presionar la demanda de bienes agrícolas contra la demanda de bienes industriales.

- 4) El nivel de tasas de interés ha conducido, de una parte, a una reducción de las compras a crédito, importantes en la demanda de bienes de consumo durable, pero sobre todo, ha propiciado la redistribución del gasto entre saldos monetarios y consumo, en favor de aquellos.

A ello pueden agregarse factores, a mi juicio menos importantes, como la caída en la industria de la construcción y la caída de ingresos derivada del fin de la bonanza cafetera.

Quizás convenga insistir en que de lo anterior se desprende que la contracción de la demanda no es en lo fundamental un problema de salarios o de reducción del empleo formal. Lo que ha ocurrido es otra asimetría entre los patrones de producción industrial sustentados en buena parte sobre la demanda de los grupos medios y en el empleo formal, y los patrones actuales de demanda más típicos de los grupos de bajos ingresos; quizás no sea tan problemática entonces la contracción de la demanda en el sentido agregado, sino más bien los cambios en su composición, que al afectar a la industria, tiene efectos propagadores depresivos.

## 2. La Estrategia

Será obvio que en términos del

diagnóstico anterior, la reactivación de la demanda no puede lograrse en el muy corto plazo, a través de medidas de carácter coyuntural. Como se sabe, el profesor Currie ha sugerido de tiempo atrás una estrategia basada en los sectores líderes, que parece haber sido retomada parcialmente por el gobierno para reactivar la economía. Es indudable que dicha estrategia sigue siendo deseable como una estrategia de desarrollo de largo plazo, pero tengo dudas de que ella sea pertinente en el corto o mediano plazo para producir el jalón de demanda que ponga a la economía *en una trayectoria hacia el crecimiento*; lo cual, según se ha dicho, es lo que estamos entendiendo por reactivación. Por una parte, la naturaleza del desempleo actual es diferente de la de hace diez años, por otra, la oferta de vivienda en relación con la demanda solvente está saturada, existe un stock de vivienda sin vender y en esas condiciones no se ganaría nada para la reactivación estimulando la demanda de vivienda, pues el jalón proviene es de la construcción y no de la compra de vivienda, sin mencionar el problema de los retardos para que aquella jalone la demanda intermedia. No estoy sugiriendo que tal estrategia sea equivocada, pero en la medida en que sus resultados no son de corto plazo, es necesario combinarla con "jalones" de efectos más inmediatos. De hecho, una cosa es la ampliación del tamaño del mercado a través de una ampliación del fondo de salarios (empleo y salarios reales) que como estrategia es un problema de largo plazo, y otra es la tasa de crecimiento de la demanda final de bienes industriales que tiene que ver con cambios en su composición. Por supuesto, aquella ampliación conduce

a ésta, pero en el largo plazo. La cuestión es de prioridades de reactivación y por tanto se necesita un conjunto de alternativas de resultados más inmediatos, que no dependan del empleo "formal" vía construcción.

La alternativa que proponemos se fundamenta no en un aumento de los ingresos o en una ampliación del fondo de salarios, sino en una *liberación de ingresos*, a través de cambios en la composición del gasto.

1) Corregir la tendencia de los precios relativos agricultura-industria. Ello puede hacerse combinando estímulos a la agricultura productora de bienes-salario (y me temo que operar sobre márgenes de comercialización no resolvería mucho) en el sentido fundamentalmente de subsidiar los costos de producción, y al mismo tiempo garantizando en el muy corto plazo, la disponibilidad de alimentos, vía por ejemplo importaciones, mientras empieza a restablecerse la oferta agrícola.

2) Operar sobre los salarios en una doble vía: por una parte, liberar parte de los salarios *causados*, (y no pagados) a través por ejemplo de reducciones en la retención en la fuente o disminuciones drásticas de impuestos al trabajo, o liberación parcial de cesantías para usos distintos a los establecidos, como el consumo de bienes durables. Por otra parte, y como quiera que la evidencia sugiere una reactivación estacional asociada a los reajustes salariales anuales, estos reajustes podrían acortarse para hacerlos por ejemplo semestrales.

3) Reordenar el consumo de los grupos medios a través de cambios en los precios relativos del gasto, digamos aumentando los plazos de financiación en la compra de vehículos o de otros bienes que absorben gran parte del ingreso de esos grupos, y al mismo tiempo reduciendo, aún a costa del ahorro, su demanda de saldos monetarios.

4) Debiera anotarse aquí que las autoridades financieras no pueden continuar como simples autoridades monetarias, y fiscalizadoras y estabilizadoras del mercado financiero, sin mayor capacidad en cuanto a la *orientación del uso* de los recursos financieros.

En este sentido, me parece que el manejo de tasas de interés debe hacerse en función prioritariamente de la reactivación productiva y no de la estabilidad en sí misma del mercado de capitales.

5) Una política de empleo en el sentido macroeconómico, ésto es dependiente de las condiciones del crecimiento, puede ser poco exitosa en las actuales circunstancias. Por lo que se ha anotado atrás, el problema básico es lo que ocurra en sectores como el comercio, los servicios personales, el gobierno, y las actividades independientes. En este sentido, parece más conveniente la política de empleo directa a través de acciones en materia de colocación e información de mano de obra y no a través de la demanda de mano de obra; será necesario un menor énfasis en el mejoramiento de los niveles de información y colocación y readaptación "institucional" de los trabajadores.



### 3. El control inflacionario

Las alternativas expuestas anteriormente no tienen por qué provocar presiones inflacionarias directas en el corto plazo. Es obvio que un diagnóstico que ponga el acento en las deficiencias de crédito, o en los niveles de tasa de interés o aún en deficiencias de demanda agregada en un sentido monetario, conducen a plantear el problema de cómo conciliar la reactivación con el control inflacionario. Ello no quiere decir por supuesto que no existan problemas de compatibilización en los puntos propuestos. Debe recordarse, que la liberación de ingresos será claramente inútil si al mismo tiempo no se bajan los precios agrícolas y se evita que ante los aumentos de demanda el sector industrial pueda resarcirse de las pérdidas aumentando enseguida el mark-up.

Comparto la opinión de que, el manejo inflacionario centrado en el control de la demanda es en buena parte responsable de la situación, igualmente que en cuanto se ha logrado estabilizar la inflación en un nivel alto, se han generado expectativas reproductoras de la inflación. En este sentido, parece claro que el control de la demanda acaba resintiéndose la producción sin provocar descensos en los precios. Ante la presencia de expectativas, se debe pues ser enormemente cuidadoso con el control monetario y con el manejo del déficit fiscal. Cualquier intento de reducir radicalmente la inflación en un período corto, puede ser en extremo perjudicial para la reactivación.

Conviene retener dos características básicas del proceso inflacionario

actual: 1) La incorporación de las expectativas, 2) que el problema básico de la inflación en estas condiciones no es distributivo sino de asignación de recursos en la medida en que la indexación de la economía no es perfecta y en cuanto los agentes no tienen el mismo poder de mercado para anticipar la inflación. En tal sentido, la política antiinflacionaria debe atender prioritariamente a quebrar expectativas, pero al mismo tiempo a controlar el poder de mercado que *anticipa* la inflación. Ello supone, de una parte, que el control de precios debe ser "selectivo" y no agregado, centrándose sobre ciertos precios básicos bien porque se fijan a través del poder de mercado o bien porque son propagadores de la inflación. En este último sentido quizás sea útil una *concertación* bien definida. Con todo, en cuanto al quiebre de las expectativas, me parece que la concertación es un mecanismo bastante inoperante. Quizás sea útil hacer comprender a la opinión que la inflación se va a controlar "sin prisa pero sin pausa" al igual que la generación de un clima de confianza en que el gobierno es capaz de controlarla. Esto sin embargo, hace parte del catálogo de buenas intenciones, no siempre inútiles pero siempre insuficientes. Me parece que el mecanismo clave consiste en evitar las *anticipaciones de la inflación por períodos demasiado largos*; quizás un acortamiento de las anticipaciones (y para ello si puede ser muy útil la concertación) sea un mecanismo efectivo de rompimiento de expectativas. Entre las posibilidades están: 1) La adopción de mecanismo de cláusulas flexibles de reajuste salarial. Sin perjuicio de establecer el reajuste total en un período, los aumentos efectivos pueden hacerse en períodos

más cortos. 2) Un criterio semejante puede adoptarse respecto de los mecanismos de control de precios, en cuanto los aumentos efectivos pueden aplicarse escalonadamente.

Debiera advertirse, por otra parte, que el transfondo de la política de reactivación económica está constituido por un conjunto de factores cuya evolución no se puede subestimar. De un lado, el mantenimiento de un clima político de unidad y confianza en el gobierno que le permita el diseño coherente de políticas, de lo contrario puede incurrirse de nuevo en un esquema incoherente que para satisfacer el equilibrio político conduzca a cambios frecuentes y pronunciados en las determinaciones. De otro lado, el reconocimiento de que la sustitución de importaciones, entendida como la industrialización inducida por la pro-

tección, tiene límites bastante estrechos (Ocampo, pág. 14) y que por tanto es necesaria una estrategia de ampliación del mercado a largo a través del empleo y la distribución del ingreso, sin cifrar demasiadas esperanzas en el sector externo.

## REFERENCIAS

- Misas Gabriel, *"Política de Importaciones, 1974, 1982 y sus efectos sobre la estrategia industrial"*. Ponencia presentada al Foro Económico Nacional, julio de 1982.
- Ocampo José Antonio *"Política cambiaria y de comercio Exterior"*. Ponencia presentada al Foro Económico Nacional, julio de 1982.
- Fedesarrollo: Revista *Coyuntura Económica*, abril de 1982 y julio de 1982.
- Tavares María Concepción *"De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero"*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Cede *"Estudios Laborales No. 3"*, mayo de 1982.