

ALTERNATIVAS Y DILEMAS DE LA POLITICA ECONOMICA  
COLOMBIANA

Jorge Ospina Sardi

Bogotá, Agosto 1982

ALTERNATIVAS Y DILEMAS DE LA POLITICA ECONOMICA  
COLOMBIANA

Jorge Ospina Sardi

En este trabajo se pretende hacer una contribución al debate sobre la orientación de la política económica general del país. El momento es por demás oportuno por la coyuntura difícil internacional e interna y debido al reciente cambio de gobierno. Cabe entonces felicitar a CONFECAMARAS por su iniciativa de presentar en un foro público de tanta envergadura, la discusión de un tema de trascendental importancia para el futuro de Colombia.

El trabajo se inicia con una reseña sobre las escuelas contemporáneas de política económica que sirve como marco de referencia teórico a las observaciones que mas adelante se hacen sobre el caso colombiano. Posteriormente se analiza el desarrollo de la política económica en las dos últimas décadas y se plantean los principales dilemas en cuanto a la estrategia a seguir durante los próximos años.

## ACLARACION SEMANTICA

Se ha establecido dentro de la opinión pública un sentimiento en contra de las llamadas políticas 'monetaristas', como sinónimo de políticas restrictivas de la actividad económica y del dinero caro. Desde el punto de vista académico y gremial el 'monetarismo' ha llegado a tal desprestigio que dentro del vocabulario cotidiano se ha convertido en una expresión ofensiva. Lo curioso, sin embargo, no es tanto el desprestigio del término 'monetarismo', sino su uso para calificar cualquier política que se considera como perjudicial y negativa, especialmente para los intereses de algún grupo o sector empresarial.

En verdad no deja de ser motivo de asombro el abuso semántico del término 'monetarismo'. Cómo es posible que el llamado "monetarismo" se haya desprestigiado si las políticas estrictamente monetaristas no se han aplicado en Colombia? Será monetarista, por ejemplo, la política de expansión creciente de los medios de pago y del 'pare y siga' que ha sido la constante desde hace varios años? Será monetarista la política de control de cambios, restricción a los flujos de capital externo y devaluación gradual de la moneda que se ha seguido desde la expedición del Decreto

Ley 444 de 1967? Será monetarista el uso del gasto público como mecanismo compensatorio de la contracción del sector externo de la economía en los años de ejecución del Plan de Integración Nacional? Será monetarista el aumento de los impuestos y el fiscalismo que caracterizó la Reforma Tributaria de 1974? Será monetarista la generosa política de crédito de fomento y subsidios que se ha adoptado en las últimas décadas? Será monetarista la política de emitir para luego congelar recursos con encajes y controles al sistema financiero institucional? En fin, es evidente que existe una gran confusión sobre el significado de 'monetarismo', que no tendría implicaciones serias si no fuera porque el término se emplea a nivel de toda discusión sobre política económica <sup>1/</sup>.

Es cierto que la caricatura de las ideas se hace mediante expresiones generales cuyo significado se vuelve maleable según los gustos de quien las utiliza. Considérese en este contexto el caso del término 'desarrollismo'. En un momento dado, eran desarrollistas todas aquellas tesis que se opo-

---

<sup>1/</sup> "Si alguna característica ha tenido la política económica colombiana en las épocas recientes ha sido su pragmatismo, su flexibilidad. De su concepción global o de algunos de sus elementos constitutivos es posible discrepar, total o parcialmente, sin necesidad de ponerle rótulos (como monetarismo), que no le corresponden (Rodrigo Botero, "La Crisis del Banco Nacional", El Tiempo, 4 de Agosto de 1982).

nían al progreso social de los colombianos, favoreciendo el crecimiento económico en detrimento de la distribución del ingreso. El término 'desarrollismo' se empezó a usar en la caricatura y en el análisis superficial y periodístico, de tal suerte que su significado se alteró con respecto a las ideas de quienes inicialmente propugnaban las supuestas tesis desarrollistas.

En estas condiciones, antes de entrar a calificar la política económica del país, se requiere profundizar en el significado de algunos términos económicos. La discusión que sigue servirá, además, como marco de referencia para la parte final del informe, que tiene que ver con las alternativas en cuanto a las estrategias del desarrollo económico del país en los próximos años.

#### MONETARISMO Y ECONOMIA DE OFERTA

Es verdaderamente difícil precisar el significado del término 'monetarismo', especialmente debido a que abarca varios enfoques de política económica. En el sentido más estrecho se refiere a los postulados de la llamada "teoría cuantitativa del dinero" según la cual la cantidad de dinero desemne-

ña un papel fundamental en la determinación de la tasa de inflación <sup>2/</sup>. Con base en cifras históricas, los monetaristas muestran que cualquier crecimiento en la oferta de dinero que exceda al aumento en la productividad, genera un incremento en los precios y una depreciación de la moneda <sup>3/</sup>.

Además, dentro del calificativo de monetaristas se incluye usualmente a quienes son partidarios del mercado libre, en oposición a quienes prefieren el intervencionismo del Estado y los controles administrativos. En general, dentro de la escuela de mercado libre se puede incluir a los monetaristas, pero no todos los partidarios de dicha escuela se sujetan a la ortodoxia monetarista. Por ejemplo, para referirse a un desarrollo teórico reciente, la denominada escuela de la 'economía de la oferta' sostiene que la política debe estar orientada a crear un mercado libre y otorgar los estímulos e incentivos a la empresa comercial necesarios para elevar la tasa de crecimiento económico, sin que sea lo crucial mantener una determinada tasa de inflación.

---

<sup>2/</sup> Una aplicación de la teoría cuantitativa al caso colombiano en Mauricio Carrizosa, "Dinero e Inflación en Colombia", Coyuntura Económica, Abril de 1976.

<sup>3/</sup> Naturalmente el análisis de los monetaristas depende que se puedan definir satisfactoriamente 'bienes', 'dinero' y 'nivel de precios'. Ver comentarios en George Gilder, Wealth and Poverty, Basic Books, 1980, Capítulo 16.

De hecho, esta escuela reconoce que los períodos de rápido cambio y ajustes en las estructuras sociales, de innovaciones tecnológicas y de surgimiento de nuevas instituciones, se caracterizan por ser inflacionarios <sup>4/</sup>. Es decir, los economistas orientados hacia la oferta, por lo general, están dispuestos, dentro de ciertos márgenes, a abandonar la ortodoxia monetaria, en aras de un mayor crecimiento económico y de un clima o ambiente económico propicio para el desenvolvimiento de la iniciativa privada.

Realmente quienes consideran que la inflación es el problema fundamental, tienden a ser los primeros críticos de propuestas tales como la reducción de impuestos o el otorgamiento de incentivos o subsidios fiscales, que hacen parte del recetario de la 'economía de la oferta'. La diferencia de enfoque está en parte relacionada con la tendencia de la escuela monetarista a centrarse en recomendaciones de corto plazo y en su frecuente olvido de las causas 'estructurales' detrás del movimiento de los

---

<sup>4/</sup> Ibid, p. 195-205. Incluso esta escuela llega a postular que es difícil que se produzcan estos cambios sin inflación, si bien reconoce que con frecuencia la inflación es manifestación de otra clase de problemas. Al respecto puede ser interesante comparar el caso de una economía dinámica como la de Brasil con otra estancada como la de Argentina, ambas caracterizadas por una alta tasa de inflación.

medios de pago y de la evolución a largo plazo del sistema económico <sup>5/</sup>. En cambio, la economía de la oferta se preocupa ante todo por la organización del sistema productivo y las medidas para crear un medio ambiente favorable para su funcionamiento, sin asignarle demasiada importancia a los posibles efectos de corto plazo.

### ECONOMIA DE LA OFERTA Y KEYNESIANISMO

En realidad la economía de la oferta constituye una reacción en contra del keynesianismo, o más exactamente, del neo-keynesianismo, con su énfasis en la manipulación de la demanda y de los grandes agregados <sup>6/</sup>. En primer lugar, una de las principales características de la nueva escuela es el escepticismo sobre la utilidad de la macroeconomía con su tradicio-

<sup>5/</sup> En este sentido, existe una coincidencia con las críticas que los llamados "estructuralistas" latinoamericanos le han hecho al enfoque monetarista desde tiempo atrás. Sin embargo, los estructuralistas latinoamericanos propugnan por reformas al sistema productivo diametralmente opuestas a las que tienden a recomendar los simpatizantes de la economía de la oferta (por ejemplo, controles estatales y esquemas redistributivos).

<sup>6/</sup> Como es lo normal, los discípulos de Keynes han distorsionado sus enseñanzas y han aplicado sus recomendaciones de política en condiciones distintas a las prevalecientes en los años veinte y treinta. Véase al respecto, T.W. Hutchison, The Politics and Philosophy of Economics, Blackwell-Oxford, 1981, Capítulo 4.



nal análisis de agregados, inclinándose en favor del estudio de la microeconomía, o sea de los agentes económicos como variable crucial en la toma de decisiones de la política económica <sup>7/</sup>.

Una de las críticas a este respecto se refiere entonces al excesivo grado de abstracción que se logra cuando se trabaja con conceptos tales como ingreso nacional, demanda agregada y otros que esconden tras de sí los móviles de conducta de las distintas unidades económicas. Es así como el análisis de los agregados no proporciona luces acerca de las políticas económicas dirigidas a orientar el comportamiento de dichas unidades, en particular lo relativo a la política de incentivos y aquellas que inciden sobre las expectativas. Dentro de este orden de ideas, se puede argumentar que tales agregados no tienen 'racionalidad' propia y que el énfasis de utilizarlos como variables de la política económica puede traer consecuencias impredecibles desde el punto de vista de la organización y actividad productiva de los individuos y de las empresas que conforman el sistema económico.

<sup>7/</sup> De hecho no es la primera vez que se presenta este tipo de reacción en la historia del pensamiento económico: por ejemplo, a finales del siglo pasado la escuela austríaca o marginalista rechazó con herramientas de análisis microeconómico los principales postulados de la macroeconomía de los clásicos ricardianos y de los socialistas. Véase T.W. Hutchison, Revolutions and Progress in Economic Knowledge, Blackwell-Oxford, Capítulos 3 y 4.

Se presenta entre las dos escuelas una diferencia de perspectiva. Mientras los economistas de la oferta se preocupan ante todo por lo que sucede a nivel de empresarios e inversionistas, los neokeynesianos analizan la economía desde el ángulo de un gobierno que interviene discrecionalmente para mantener un desarrollo armonioso <sup>8/</sup>. Dada esta diferencia de enfoque, se entiende la crítica de los primeros al manejo de la demanda como el principal instrumento de política a disposición del gobierno. Las implicaciones de tal diferencia son importantes. La recomendación de darle dinero a la gente para aumentar el consumo y estimular la actividad económica, trae como resultado, por un lado, la existencia de varios individuos y empresas que dependen del Estado-benefactor para alcanzar niveles de gasto que no guardan relación alguna con su contribución a la producción de bienes y servicios. Pero, además, el énfasis en la demanda lleva a pensar en cómo y dónde obtener los recursos que el Estado-benefactor reparte gratuitamente para obtener apoyo político. En otras palabras, en cómo extraer los recursos de quienes producen para distribuirlos entre los favorecidos. Se llega así a la propuesta de elevar

---

<sup>8/</sup> Irving Kristol, "Ideología y Economía de la Oferta", Perspectivas Económicas, 1981, No. 35, p. 30.

impuestos, o de financiar gastos con emisión monetaria, o de expropiar como solución extrema. El modelo alcanza sus límites cuando se espera que el mayor consumo estimule la producción, lo que no sucede por encontrarse el sistema productivo ahogado con impuestos, trabas, regulaciones y controles de toda índole, establecidos precisamente para satisfacer la sed insaciable del Estado-benefactor de redistribuir recursos (y poder), ya sea en favor de su propia burocracia o en favor de grupos adictos a recibir ayuda sin pago de contraprestación alguna.

Una de las manifestaciones de las políticas keynesianas es entonces la inflación, que de por sí no sería tan grave, si no fuera porque el sistema económico pierde los resortes del control monetario <sup>9/</sup>. Después de algunos años de estímulos por el lado de la demanda, acompañados de esquemas redistributivos y creciente participación del Estado en la actividad económica, se vuelve políticamente imposible aplicar una política de estabilización de precios. Los intereses creados conspiran en contra de cualquier reducción de su poder. A su vez, los patrones de producción y con-

---

<sup>9/</sup> F.A. Hayek, "The Fight against Keynesian Inflation", New Studies, Routledge & Kegan Paul, 1978, Capítulo 13.

sumo se configuran en concordancia con una financiación inflacionaria de la economía, de tal suerte que solamente con una aguda recesión se puede lograr un mínimo de estabilidad. Así las cosas, el esquema keynesiano de política económica tiende a autoperpetuarse y cualquier intento de reforma a autoderrotarse, por lo menos a corto plazo <sup>10/</sup>.

### ECONOMIA DE MERCADO E INTERVENCION ESTATAL

Buena parte de la discusión anterior se puede plantear en términos de la disyuntiva entre políticas que estimulan las fuerzas de mercado y políticas que controlan y limitan su influencia. En general, en esta discusión está de por medio posiciones ideológicas que trascienden los argumentos sobre la conveniencia, medida en términos económicos, de la intervención estatal <sup>11/</sup>. Sin entrar al detalle de las implicaciones filosóficas se puede,

<sup>10/</sup> Una experiencia interesante es el caso de Argentina en donde se han aplicado durante corto tiempo políticas estabilizadoras en una economía con un déficit fiscal crónico de inmensas proporciones y una industria sobreprotegida durante varias décadas. Como el esfuerzo no fue lo suficientemente constante y a largo plazo, los resultados fueron desalentadores, lo cual no es razón para sostener que las políticas de estabilización son ineficaces. Para una reseña de la experiencia más reciente de este país, véase Alejandro Foxley, Experimentos Neo-Liberales en América Latina, CIEPLAN, 1981, Capítulo 5.

<sup>11/</sup> Una discusión al respecto en Jorge Ospina, "La Función Económica del Estado", Coyuntura Económica, Diciembre de 1977.

en todo caso, establecer que el marco de referencia político ideológico introduce un sesgo a la apreciación sobre el papel que debe desempeñar el Estado en la esfera económica.

Desde el punto de vista estrictamente económico, que es el que mas interesa en el contexto de este informe, se ha argumentado a favor de la intervención estatal con dos consideraciones básicas: 1) es necesaria para acelerar el desarrollo económico y orientar la economía por cauces previamente establecidos; y 2) para lograr una mas equitativa distribución del ingreso y la riqueza.

Curiosamente, existen diferencias de enfoque en cuanto hace al alcance de la intervención estatal en las economías de mercado, según sea su grado de desarrollo. Por ejemplo, en las economías mas desarrolladas los intervencionistas tienden a favorecer la participación del Estado en el control de los ciclos económicos (con políticas de demanda) y a promover el radio de acción del Estado-benefactor. En las economías menos avanzadas los intervencionistas son mas radicales ya que, además de favorecer políticas redistributivas audaces, se inclinan por controles directos a los precios y sobre la actividad económica.

Es posible que la diferencia de enfoque tenga que ver con el grado de complejidad de la economía <sup>12/</sup>. En un entorno económico caracterizado por intrincadas relaciones multisectoriales los controles de distinto tipo tienden a ser inoperantes y poco efectivos, al mismo tiempo que sus efectos se vuelven impredecibles. Entonces, a medida que la economía crece y se desarrolla, tienden los gobiernos a abandonar el uso de los controles directos, a menos de que haya razones ideológicas de peso para aplicarlos. O sea que la política económica debe adaptarse a esa creciente complejidad, reconociendo explícitamente los límites de la intervención estatal para orientar con éxito el desarrollo de un país.

En ocasiones el argumento de la complejidad de la economía se utiliza para indicar que se necesita una mayor intervención estatal debido a que, en tales condiciones, el mercado no hace su trabajo adecuadamente como mecanismo de asignación de los recursos. Se recomienda entonces la dirección del mercado por parte del gobierno. Sin embargo, la evidencia tiende a sugerir que los gobiernos se equivocan con inusitada frecuencia, en térmi-

<sup>12/</sup> Según el Profesor Hayek este grado de complejidad es mayor en el caso de las llamadas ciencias sociales que en las ciencias naturales, Véase especialmente "The Theory of Complex Phenomena", Studies in Philosophy, Politics and Economics, Routledge and Kegan Paul, 1967, pp. 39-40.

te se ha planteado que todo mercado que no es perfecto debe ser intervenido, sino que todo mercado que no es perfecto tiende a volverse cada vez menos perfecto. Se oye frecuentemente que la tendencia de los mercados imperfectos es hacia la concentración, a menos que el Estado intervenga con controles. Sin embargo, la evidencia, por lo general, no respalda esta aseveración, aún en casos de economías de reducido tamaño como la colombiana. Por ejemplo, las comparaciones tienden a realizarse en relación con una supuesta edad de oro (por ejemplo, en que la sociedad anónima era abierta y democrática), cuando lo cierto es que siempre ha existido un alto grado de concentración de la propiedad que pudo ser superior en el pasado. No hay evidencia definitiva acerca de la supuesta tendencia de los mercados imperfectos hacia la concentración.

De otra parte, sucede que la intervención del Estado estimula y promueve a veces la concentración. De hecho Adam Smith hace dos siglos planteaba que los controles y regulaciones estatales tienden a preservar los monopolios ya establecidos, perjudicando ante todo a quienes quieren entrar a competir en el mercado. No es absurda esta afirmación en las condiciones actuales de la economía. En ciertos casos, son los pequeños pro-

nos de la oportunidad y calidad de sus decisiones. La idea de que las imperfecciones de mercado justifican la intervención estatal, se basa en la creencia, muy cuestionable por cierto, de que el Estado es más eficiente y está en capacidad de corregir esas imperfecciones.

Naturalmente se llega a favorecer esquemas intervencionistas si se mitifica a la agencia del Estado y se supone que el mercado tiene que aproximarse a un ideal de perfección para que pueda operar. Sobre lo primero, son numerosas las teorías que colocan el Estado como un ente superior a la sociedad civil, como su árbitro y regulador, en contraposición con otras que consideran que el Estado y la sociedad civil deben coexistir en un plano de relativa igualdad y entrelazarse con vínculos de mutua necesidad antes que de supremacía <sup>13/</sup>. En cuanto a lo segundo, ha existido una perniciosa tendencia entre los economistas a teorizar sobre los mercados de competencia perfecta y pretender que la realidad debe corresponder a ese ideal o de lo contrario debe modificarse.

El último punto es crucial en el análisis que aquí se desarrolla. No solamen-

<sup>13/</sup> Una útil reseña de las diferentes teorías en Norman P. Barry, An Introduction to Modern Political Theory, Mac Millan, 1981. pp. 47-67. También Jorge Ospina, "Tamaño del Estado y Práctica Política", Centro de Estudios Colombianos, Noviembre de 1981.



ductores quienes estan en menor capacidad de manipular la legislación en favor de sus intereses o de evitar y burlar los obstáculos implícitos en los controles y regulaciones. Pero mas importante aún, cuando la intervención del Estado se refiere al control directo de los medios de producción, se acentúa el grado de concentración del poder económico (y político), al convertirse en el principal empleador y productor de bienes y servicios. No deja de ser paradójico que quienes combaten la concentración del poder económico (y político) sean con frecuencia los mismos que promueven la concentración absoluta de ese poder en la agencia del Estado.

#### INDUSTRIALISMO Y PROTECCIONISMO

Probablemente uno de los aspectos mas destacados de la políticas intervencionistas, especialmente en los países menos desarrollados, tienen que ver con el uso de la agencia del Estado para promover la industrialización. Se supone que se debe 'forzar' y 'orientar' las economías de estos países para que recorran los mismos caminos que las economías de los países mas avanzados . En términos generales, esos caminos son: 1) incremento acelerado de la producción y población; 2) aumento rápido de la productividad fí-

sica; 3) cambio estructural tipificado por la creciente ocupación de la mano de obra en el sector secundario y terciario; 4) cambio social inducido por la urbanización y secularización de la vida social; y 5) aprendizaje y utilización de la ciencia moderna como base de las innovaciones tecnológicas requeridas para propiciar los cambios atrás mencionados.<sup>14/</sup>

Ciertamente el 'efecto demostración' ha inducido a los países menos desarrollados a desear los mismos patrones de crecimiento económico y desarrollo de los países avanzados. Casi sin excepción, los países que no han logrado industrializarse han buscado acelerar el proceso con políticas dirigidas a tal propósito, a veces sin importar el costo económico y social<sup>15/</sup>. En los planes de desarrollo y en los programas de política económica siempre se le ha asignado a la industrialización un lugar destacado dentro de los objetivos a alcanzar. La política cambiaria, comercial, fiscal y financiera,

<sup>14/</sup> Es lo que el Profesor Kuznetz llama "el crecimiento económico moderno". Véase S. Kuznetz, "Modern Economic Growth: Findings and Reflections", American Economic Review, Junio de 1973.

<sup>15/</sup> Como señala Hernando Gómez Buendía "la industrialización en países como Colombia es 'artificial' y su éxito depende de un propósito político antes que las fuerzas de mercado". ("Los grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano: Conjetura e Interpretación", Coyuntura Económica, Diciembre de 1976, p. 107).

ha favorecido ante todo al sector industrial, en perjuicio de otros sectores de la economía que disfrutaban de una mayor ventaja comparativa. En casos extremos, la acumulación de capital necesaria para llevar a cabo la anhelada industrialización se ha logrado con sacrificios inmensos en el consumo de las generaciones presentes.

Hay que reconocer que la aspiración a industrializarse se refuerza con el sentimiento de independencia que hace parte integral del espíritu o de la psicología de los países más atrasados. Esta aspiración se fundamenta entonces en una necesidad 'sentida' antes que 'pensada'. Lo curioso de la cuestión es que se escoge el camino de la imitación, que siempre será el camino de la dependencia en todos los órdenes (incluyendo el cultural), a menos de que se trate de un país tan rico en recursos naturales y talentos humanos como para tener éxito en la empresa de igualar o superar a los países líderes.

Sea como fuere, explícita o implícitamente, las políticas económicas reflejan esa preferencia hacia un proceso de industrialización. Por ejemplo, se supone que los demás sectores productivos, en especial el agropecuario, deben liberar recursos para ser empleados en el sector industrial. Así, estos modelos consideran que la productividad marginal de la mano de obra

y de los otros factores de producción es nula en el sector primario y terciario de la economía, razón por la cual se les puede trasladar al sector industrial que es el único verdaderamente dinámico, por medio de impuestos, subsidios, crédito, gasto público, y esquemas proteccionistas. La elevación de la productividad de los recursos ociosos, al ser utilizados en la industria, contribuye a la ampliación del mercado doméstico, lo que a su vez genera una mayor demanda por productos agropecuarios y servicios e induce en estos últimos sectores un mayor crecimiento. Este es, en líneas muy generales, el modelo 'industrial' de desarrollo que, con algunas variantes, ha servido de base para el diseño de la política en la mayor parte de los países económicamente atrasados.

Ahora bien, dos de las variantes de este modelo son las del crecimiento 'hacia afuera' y la del crecimiento 'hacia dentro' <sup>16/</sup>. En la primera de ellas el pilar del desarrollo es el sector de la exportación de manufacturas, el cual recibe todo el apoyo del Estado en materia de subsidios e infraestructura. Igualmente, para el cabal éxito de esta variante, se necesita el concurso de la tecnología y capital extranjero, por lo menos en las

---

<sup>16/</sup> Una interesante clasificación de las variedades de industrialización en H. Gómez Buendía, Ibid, pp. 104-7.

actividades que se quieren impulsar. Dada la naturaleza de la división internacional del trabajo, las ventajas se encuentran en la producción de bienes intensivos en mano de obra o en los recursos naturales mas abundantes. Otra condición para el éxito de este tipo de industrialización se refiere a la existencia de un mínimo de talento empresarial y espíritu innovador, que permita satisfacer las exigencias y demandas de los mercados internacionales. Son ejemplos de la industrialización 'hacia afuera' , Brasil, Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur <sup>17/</sup>.

La otra variante es la industrialización 'hacia dentro' , a la que han sido tan propensos los países latinoamericanos. Como su nombre lo indica, en esta variante el Estado favorece con sus políticas la producción interna de bienes que se importan. La restricción a las importaciones y el control a los flujos de capital extranjero, son políticas fundamentales dentro de este esquema. De otra parte, el tamaño del mercado doméstico se convierte en la principal limitante, razón por la cual se tiende a promover proyectos de integración como el Grupo Andino. Por último, las divisas y ahorros del sector exportador primario se orientan hacia

---

<sup>17/</sup> El caso de Japón ha sido especial en lo que respecta a la menor participación del capital extranjero y al gran talento innovador de sus empresarios.

la adquisición de los bienes intermedios y de capital requeridos para producir los bienes de consumo que se destinan al protegido mercado doméstico.

Aun reconociendo que las líneas divisorias nunca están tan nítidamente demarcadas, si es fácil identificar diferencias de enfoque en lo que respecta a las políticas de industrialización de los diferentes países, dentro de los términos de clasificación sugeridos en los párrafos anteriores. Valga agregar, en todo caso, que a largo plazo estas políticas han sido bastante influenciadas por la evolución de los flujos de comercio internacional. En períodos de recesión mundial y guerras mundiales se ha presentado un forzoso proceso de sustitución de importaciones, en tanto que en épocas de rápida expansión del comercio internacional han sido más frecuentes y exitosas las políticas de apertura y promoción de exportaciones.

#### EL MODELO ECONOMICO COLOMBIANO

Hasta aquí se han comentado de una manera bastante general y abstracta las ideas predominantes de algunas escuelas contemporáneas de pensamiento económico. En lo que sigue se analiza el caso colombiano para determinar

si se ajusta a los postulados de esas escuelas, o si por el contrario, posee características propias muy especiales.

En general, hay que reconocer que no es lo más apropiado hablar de modelo económico para enmarcar la política de un país. Es verdad que esta expresión tiene la ventaja de una maleabilidad que le permite ser utilizada para explicar casi cualquier realidad económica. Pero precisamente en ello radica el problema, ya que con estos modelos se sacrifica poder explicativo, en aras de una conveniencia lógica formal o de una simplicidad y elegancia de análisis <sup>18/</sup>. Se incurre entonces en el peligro de llegar a explicaciones demasiado abstractas de fenómenos complejos, como son los que tienen que ver con el funcionamiento de la economía.

De todas maneras, a pesar de que resulte aventurado hacerlo, cabe profundizar en algunas características del modelo económico colombiano. En primer término, hay que destacar que el manejo de la economía en nuestro país en las últimas décadas ha sido cauteloso, sin grandes cambios en las políticas, sin acudir a fórmulas extremas. Como consecuencia, el compor-

<sup>18/</sup> P.T. Bauer, Dissent on Development, Weidenfeld and Nicolson, 1971, pp. 282-5.

tamiento de los índices económicos ha sido relativamente estable y predecible, a diferencia de lo sucedido en otras latitudes de Latinoamérica. Si bien el progreso económico del país no se puede catalogar como espectacular, tampoco han habido costosos errores y fracasos de política. Visto así, el país no lo ha hecho mal, lo que ha llevado a nuestros economistas a adoptar una cierta actitud complaciente con el status quo y a una endémica aversión a realizar cambios drásticos de política.

Ahora bien, cuáles han sido los rasgos esenciales del modelo colombiano? En materia financiera se optó por una política gradual de liberación de tasas de interés que ha tenido un efecto positivo sobre el ahorro institucional, pero que ha traído dificultades en cuanto a la canalización de ese ahorro hacia inversiones productivas <sup>19/</sup>. Lo importante para destacar es la manera gradual y parcial como se liberaron las tasas, primero con la creación del sistema UPAC y posteriormente con la eliminación del tradicional tope del 14% que regía para los préstamos ordinarios de los bancos, la modificación del redescuento con criterio de política monetaria en lugar de crédito dirigido, y la supresión de algunas inversiones forzosas.. Adicionalmente,

<sup>19/</sup> Véase Francisco Ortega, "Notas sobre la Reciente Evolución Económica e Institucional del Sector Financiero", Banco de la República, Octubre de 1981.



se establecieron las operaciones de mercado abierto como instrumento de control de los medios de pago. Con todo, el gobierno mantuvo artificialmente bajas las tasas sobre un componente significativo del volumen de crédito y en el mercado institucional del ahorro.

En el caso de la política cambiaria, no obstante las fluctuaciones que experimentó el sector externo de la economía, se mantuvo vigente el control de cambios establecido mediante el Decreto Ley 444 de 1967. De hecho, a raíz del incremento en los ingresos de divisas durante la segunda mitad de los años setenta, se produjo un desbordamiento monetario originado en la obligada compra de tales divisas por parte del Emisor y la única alternativa para el gobierno fue la de restringir la inversión pública (en infraestructura) y las operaciones del sector financiero institucional. Sin pretender profundizar en los resultados de la política cambiaria, valga señalar que si bien el control de cambios dificultó enormemente el manejo de la política monetaria, financiera y de gasto público, básicamente se lo continuó utilizando con solamente algunas modificaciones marginales en relación con la época de escasez de divisas. <sup>20/</sup>

<sup>20/</sup> Para un recuento de la controversia que suscitó el mantenimiento del control de cambios, véase Carlos Caballero, "La Libertad Cambiaria: Solución al Problema Monetario?", Centro de Estudios Colombianos, Octubre de 1979.

Por el lado de la política exterior, a pesar de las presiones inflacionarias ocasionadas por la bonanza cafetera y de la droga, se siguió una tímida política de liberación de importaciones, que implicó una reducción en los aranceles promedio de apenas algunos puntos y el traslado de algunos pocos bienes de licencia previa a libre <sup>21/</sup>. En la práctica, antes que por la política oficial de importaciones, la protección a la producción doméstica se vió negativamente afectada por el estímulo al contrabando que trajo consigo la abundancia de divisas y el encarecimiento relativo del peso, al registrarse una devaluación ostensiblemente menor que la inflación.

De otra parte, en el campo de los flujos de capital externo también se adoptó una política cautelosa, tanto en lo que respecta a inversiones directas como al crédito. Así, el tratamiento que le dió el gobierno a la inversión extranjera y a la transferencia de tecnología fue acorde con la legislación restrictiva del Pacto Andino y como resultado, solamente en el sector minero

<sup>21/</sup> Una discusión sobre la política de liberación en Alfredo Fuentes y Ricardo Villaveces, "La Liberación Actual de Importaciones y su Perspectiva Histórica", Coyuntura Económica, Julio de 1976; L.J. Garay y J.J. Echavarría, "Un Análisis Preliminar de la Actual Política de Liberación de Importaciones", Coyuntura Económica, Octubre de 1979; y Luis Jorge Garay, "La Política de Importaciones 1978-82: una Evaluación", mimeo, Junio de 1982.

se evidenció un aumento de consideración en los ingresos de capital por estos conceptos <sup>22/</sup>. A su vez, se impusieron restricciones al endeudamiento externo de los particulares y, con excepción de los últimos años, se optó por una política conservadora de endeudamiento público externo <sup>23/</sup>. En resumen, los cambios mas significativos en lo que se refiere a los flujos de capital externo tienen que ver con las inversiones recientes en algunos desarrollos mineros y con el crédito externo utilizado para financiar las inversiones en infraestructura del Plan de Integración Nacional.

En otras áreas de la política tampoco hubo grandes cambios. La tasa de expansión de los medios de pagos, al igual que la inflación, se mantuvo dentro de límites secularmente crecientes, pero que rara vez sobrepasaron el 30%. El gasto público aumentó levemente su participación den-

<sup>22/</sup> De hecho el monto anual de los contratos de transferencia de tecnología se redujo en términos absolutos a lo largo de los años setenta: Javier Fernández "Desarrollo y Política de Transferencia de Tecnología", DNP, Junio de 1979.

<sup>23/</sup> Sobre las políticas de endeudamiento externo, véase, Guillermo Perry, Roberto Junguito y Nohora de Junguito, "Política Económica y Endeudamiento Externo en Colombia 1970-1980", Desarrollo y Sociedad, Julio de 1981; y Carlos Caballero, "Endeudamiento Externo e Inversión Pública" en Mauricio Cabrera (ed) El Estado y la Actividad Económica, Asociación Bancaria de Colombia, Agosto de 1981.

tro del producto interno bruto y conservó una clara orientación en favor de los llamados sectores sociales <sup>24/</sup>. Finalmente, para concluir este breve recuento de la política económica reciente, el esfuerzo tributario fue relativamente estable, no obstante los ambiciosos propósitos de la reforma de 1974, debido especialmente a una creciente evasión y elusión de la base tributaria <sup>25/</sup>.

Indudablemente se quedan por comentar varios aspectos importantes de la política económica durante los últimos años. Quizás el mas interesante se refiere a los objetivos de los planes de desarrollo y la orientación general de la política <sup>26/</sup>. En los años sesenta se favoreció la sustitución de importaciones de tipo industrial y se promovió la redistribución de tierras mediante la reforma agraria. Mas adelante el esfuerzo se orientó hacia la promoción de exportaciones con un alto contenido de empleo. En los ini-

<sup>24/</sup> Estimativos de la orientación sectorial del gasto público en Jorge Ospina, "Las Finanzas del Gobierno Nacional en la Década de los Ochentas", en la Economía Colombiana en la Década de los Ochentas, FEDESARROLLO, 1979.

<sup>25/</sup> Un cálculo del esfuerzo tributario y su comparación con otros países en Finanzas Intergubernamentales en Colombia, Informe final de la Misión, Biblioteca del Desarrollo, DNP, Capítulo II.

<sup>26/</sup> Este análisis se basa en Roberto Junguito, "Comentarios sobre el Nuevo Plan de Desarrollo", Coyuntura Económica, Diciembre de 1978.

cios de los setentas se combatió el problema del desempleo en las ciudades por medio de la activación del sector líder de la edificación urbana. El siguiente plan reasignó el presupuesto hacia los sectores sociales y promovió la agricultura del pequeño campesino con programas de desarrollo rural integrado. Finalmente, a finales de los setentas y comienzos de los ochentas se emprende un ambicioso programa de construcción pública y de inversiones en el sector energético y minero.

Lo llamativo de esta reseña es que las estrategias de desarrollo han sido en cierta manera 'desequilibradas' en el sentido de que han orientado los recursos hacia unos determinados sectores que en el momento de ser formuladas se consideraban como líderes. Sin embargo, visto en perspectiva de largo plazo, el desarrollo económico del país ha sido relativamente 'equilibrado', por cuanto los sectores desatendidos en algunos planes han recibido atención prioritaria en otros. En el balance final, se han superado sin grandes sobresaltos los diferentes cuellos de botella que han surgido a lo largo de ese proceso de desarrollo.

## LA CRISIS DEL MODELO Y LOS DILEMAS DE POLITICA

Visto igualmente en perspectiva de largo plazo, los resultados del modelo económico colombiano durante las últimas dos décadas son en términos muy generales los siguientes: un crecimiento económico aceptable sin oscilaciones bruscas; una inflación moderada de tendencia secular creciente; un sector externo que sigue dependiendo básicamente de los precios internacionales del café y de algunos otros productos primarios; un nivel de vida de los grupos sociales más necesitados que ha mejorado pero que continúa por debajo del mínimo deseable; una rápida urbanización acompañada de una disminución significativa en la tasa de aumento de la población; una reducción modesta en la tasa de desempleo abierto y disfrazado, conjuntamente con una creciente participación de la mujer en la fuerza laboral activa; una elevación importante en los niveles mínimos de escolaridad sin una mejora perceptible en la calidad de la educación; un aumento no despreciable en las expectativas de vida de la población; un desarrollo industrial sólido en algunos frentes y en otros altamente vulnerable a la competencia externa; un desarrollo agropecuario bastante desigual entre cultivos y entre agricultura comercial y tradicional; y una participación estatal en la economía no excesiva, pero sí ineficiente y centralizadora.

Ahora bien, en conjunto este desempeño es aceptable, particularmente si se lo compara con otros países en similar grado de desarrollo. Probablemente la característica que mas conviene destacar sea la relacionada con la tendencia secular positiva de los principales indicadores utilizados para evaluar dicho desempeño. De otra parte, como se indicó atrás, no se observan grandes oscilaciones alrededor de las tendencias. Sin embargo, todo parece haber cambiado a partir del segundo semestre de 1980.

En efecto, en los dos últimos años se inicia un período de estancamiento en la actividad de los sectores reales de la economía, se incrementa el desempleo, se producen algunas quiebras financieras, se agudiza el problema del financiamiento del gasto público, y se acrecienta el déficit de la balanza comercial. No es de extrañar entonces que se empiece a cuestionar la bondad de las políticas adoptadas en los últimos años y que se les califique despectivamente como políticas 'monetaristas', aprovechando que el término 'monetarista' se convirtió en sinónimo de política restrictiva y perniciosa para la economía.

Pero irrespectivamente del calificativo que se le asigne a la política económica reciente, lo cierto es que se ha producido un cambio de importancia en las condiciones económicas, especialmente en el ámbito externo. Este

cambio tiene bastante que ver con la 'destorcida' de los precios del café (y de la droga), con una recesión mundial generalizada, con la revaluación del dólar y la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos, y con una caída sin precedentes desde la Gran Depresión en las cotizaciones de casi todos los productos primarios. Desde hacía varias décadas no se registraba una crisis económica internacional como la de los inicios de los años ochenta.

Bajo tales circunstancias, es preciso modificar la orientación de la política económica general. Los dilemas y retos que se presentan son diferentes a los que enfrentó el país durante los años de bonanza del sector externo de la economía. Algunos de los principales dilemas serían los siguientes: 1) la reactivación de los sectores reales de la economía sin el apoyo de unas exportaciones crecientes y dinámicas; 2) la protección de la producción nacional mientras se superan las condiciones atípicas externas y se recupera la posición competitiva del país; 3) la canalización del ahorro institucional hacía inversiones productivas en medio de un ambiente favorable a la especulación y a la fuga de capitales; 4) el control al déficit fiscal con un sector privado deprimido y renuente a pagar impuestos y un sector público acostumbrado a un elevado crecimiento vegetativo de sus gastos; y 5) la fi-



nanciación del creciente déficit en la balanza comercial sin comprometer excesivamente la capacidad de endeudamiento externo de la economía.

Como puede apreciarse, los desafíos de política económica que confrontará la administración que recién se inicia son de naturaleza muy diferente a los de años anteriores. Dentro de la flexibilidad y pragmatismo que ha caracterizado la formulación de la política en nuestro país, cabe esperar un replanteamiento en algunas áreas. Por ejemplo, es evidente que el mercado interno desempeñará un papel fundamental dentro de cualquier estrategia de desarrollo, que la política de incentivos tendrá que adaptarse a las dificultades inmensas que enfrentan los empresarios privados, y que la política cambiaria y comercial deberá enmarcarse en esquemas más proteccionistas y agresivos que en el pasado. Todo ello implica un mayor intervencionismo estatal, no con un criterio controlista y policivo, sino con el criterio de un guía que proporcione un sentido de orden y dirección a una economía en crisis. Este es indudablemente uno de los anhelos vitales del país en las actuales circunstancias.