

INTRODUCCION

Admitiendo el peligro de los fetiches, hemos querido celebrar la publicación del número 100 de CONTROVERSIA con una edición especial.

Aunque cien números es juventud, tratándose de una publicación periódica, también es cierto que muchas en nuestro medio no han alcanzado esa edad.

Además, CONTROVERSIA puede reclamar su parentesco con Anali-CIAS que vió la luz en abril de 1972, como expresión del entonces Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) hoy Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

La metamorfosis del boletín en revista monográfica responde al crecimiento y consolidación del grupo que realiza su publicación, el cual, a su vez, celebra en 1982, el décimo aniversario de su constitución jurídica. En realidad es el aniversario de su reconocimiento oficial por parte del estado colombiano. Puesto que ese grupo empezó a conformarse, realmente, en 1966.

La historia colombiana que abrazan esas fechas hasta el día de hoy es fecunda, desde todo punto de vista. El país convaleciente de una guerra civil, mal disimulada, se embarcó en la aventura del Frente Nacional, cuyos resultados son hoy palpables en la tremebunda crisis política por la que atraviesa.

También la iglesia colombiana daba señas de renovación a partir de la reunión de la Conferencia Episcopal Latinoamericana en Medellín.

Tanto el boletín Anali-CIAS como la revista CONTROVERSIA siguieron las vicisitudes de ese desarrollo, penoso como todos los desarrollos y al propio tiempo distorsionado.

Esa distorsión de un crecimiento desigual que ha permitido a unos pocos concentrar en sus bolsillos los resultados de un mal llamado progreso, mientras que otros muchos se ven abocados a la miseria, ha sido un tema constante de nuestros estudios. Con el riesgo de aparecer cansones, hemos querido profundizar en ese proceso de injusticia institucionalizada que Medellín señaló con agudeza y claridad de visión.

Las secuelas de esa institucionalización de la injusticia han desembocado en una violencia institucionalizada. La Colombia "democrática" de los años 70, tiene deudas pendientes con los derechos humanos.

Ese proceso tiene una dimensión económica que es el objeto del presente estudio. En este número de CONTROVERSIA se condensan los diez últimos años de economía colombiana.

La invitación dirigida a Ernesto Parra para componer este resumen era apenas lógica. Los lectores de CONTROVERSIA están ya familiarizados con el estilo del brillante profesor universitario y antiguo director del CINEP. Por otra parte, las sucesivas ediciones de su análisis periódico de la economía colombiana siguen siendo objeto de una demanda persistente por parte de profesores, estudiantes y dirigentes populares.

Era pues, de elemental justicia, satisfacer esos deseos del público y reconocer los méritos del autor.

El trabajo está dividido en tres partes. La primera describe el desarrollo del proceso de producción en Colombia

desde 1970 hasta 1981, buscando detectar las principales tendencias que lo caracterizan. El período aparece como una época de fuerte crecimiento de la producción con una tasa de acumulación constante relativamente alta, aunque ese crecimiento y esa acumulación se concentran en sectores no productivos, sobre todo en el financiero. El desempleo tiende a estancarse a niveles relativamente altos alrededor del 10%, la inflación se acelera con una fuerza incontenible acercándose al 30%, la participación del trabajo sobre el Producto Interno Bruto desciende en forma alarmante del 41% al 37%.

La segunda parte estudia el comportamiento de la economía colombiana en el plano del mercado internacional. La década del setenta aparece como un período de transformación sustancial de la situación externa del país. El comercio internacional (exportaciones e importaciones) crece en un 500%, el endeudamiento externo del país en un 200% y la inversión extranjera en más del 500% en sólo los últimos años. Es decir, que entre 1970 y 1981 Colombia se abre al mercado mundial de bienes y servicios y de capitales realizando en forma progresiva la internacionalización de su economía.

La tercera parte presenta las líneas generales de la política económica de los tres gobiernos del período: Pastrana, López, Turbay. Se reseñan los tres planes de desarrollo. —Las Cuatro Estrategias, para Cerrar la Brecha y el Plan de Integración Nacional PIN— analizando sus efectos sobre el desarrollo del proceso productivo en la década y se muestra el viraje efectuado desde una política estructuralista de tipo keynesiano a una política monetarista de inspiración friedmaniana.

PRIMERA PARTE

La Evolución de la Economía en cifras 1970-1981

1. PRODUCCION GLOBAL Y ACUMULACION

Para apreciar el desarrollo del proceso productivo en Colombia echamos mano del Producto Interno Bruto. El PIB es el valor agregado de todos los bienes y servicios producidos en el país. Es cierto que presenta debilidades innegables, tanto desde el punto de vista teórico como desde el estadístico, pero sigue siendo el indicador más adecuado para establecer cambios y tendencias.

Como se aprecia en el cuadro No. 1 el PIB (en términos, reales) creció entre 1970 y 1981 en 79.02% al pasar de 130.361.4 a 233.381.5 millones de pesos.

Promediando las tasas anuales de aumento se obtiene una tasa media de crecimiento de 5.45% para todo el período. Esta tasa es superior a la de los países industrializados y se sitúa entre las más altas de los países en desarrollo. Indica que Colombia ha vivido en los últimos doce años una época de pleno desarrollo de la producción capitalista. Evidentemente, la comparación con los países avanzados es engañosa, pues en un país atrasado un aumento absoluto relativamente pequeño de la producción da como resultado porcentajes elevados, que solo se logran con aumentos absolutos enormes en países avanzados; pero sí indica indudablemente que el país ofrece tasas de ganancia atractivas al capital.

Producción capitalista y acumulación son fenómenos inseparables, ya que la primera incluye a la segunda como elemento constitutivo. Por eso, para apreciar el ímpetu del proceso de producción hay que analizar simultáneamente el desarrollo de la acumulación. Las cuentas nacionales que elabora el Banco de la República ofrecen un indicador que da

una idea aproximada de ella: la formación interna bruta de capital, que corresponde a lo que comúnmente se denomina inversión bruta.

Cuadro No. 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO COLOMBIANO 1970-1981

AÑO	PRECIOS CORRIENTES		PRECIOS CONSTANTES DE 1970	
	Millones de pesos	variación %	Millones de pesos	variación %
1970	130.361.4	—	130.361.4	6.5
1971	152.262.8	16.8	137.889.0	5.8
1972	186.092.3	22.2	148.629.5	7.8
1973	243.235.9	30.7	159.194.7	7.1
1974	329.155.4	35.3	168.786.9	6.0
1975	412.828.7	25.4	175.225.9	3.8
1976	534.015.3	29.4	183.296.1	4.6
1977	718.474.5	34.5	192.187.0	4.9
1978	916.559.7	27.6	209.368.5	8.9
1979	1.193.624.4	30.2	220.006.3	5.1
1980 ⁽¹⁾	1.547.868.5	29.6	228.805.4	4.0
1981 ⁽²⁾	1.996.750.3	29.0	233.381.5	2.0

Fuente: Banco de la República
Estimación de Controversia

- (1) El dato corresponde a la estimación provisional del Banco de la República. Cálculos de Fedesarrollo demuestran en forma muy confluente que el PIB en 1980 tuvo que crecer a una tasa máxima del 3.3%. Posiblemente el Banco de la República corrija posteriormente su estimación.
- (2) La estimación de Controversia toma como base el dato del Banco de la República, para evitar inconsistencias.

El indicador incluye dos componentes: 1) formación interna bruta de capital fijo: construcción de vivienda, otras edificaciones, construcción pública, otras construcciones, mejora de tierras y desarrollo de plantaciones, equipo de transporte, maquinaria y otros equipos; 2) cambio de las existencias: aumento o disminución de inventarios de materias primas, insumos, productos intermedios y productos finales de las empresas.

Cuadro No. 2

FORMACION BRUTA DE CAPITAL 1970-1980

AÑO	A PRECIOS CORRIENTES		A PRECIOS CONSTANTES DE 1970	
	Monto	% del PIB	Monto	Variación %
1970	28.660.3	22	28.660.3	-
1971	34.585.2	22.7	30.767.3	7.3
1972	37.739.3	20.3	30.193.3	- 1.8
1973	40.764.6	16.7	26.836.6	-11.1
1974	74.279.5	22.6	35.651.6	-32.8
1975	73.599.9	17.8	29.460.9	-17.3
1976	111.353.4	20.9	36.856.8	25.1
1977	169.139.6	23.5	42.020.2	14.0
1978	208.942.4	22.8	42.647.0	1.5
1979	261.473.3	21.9	42.225.5	- 1.0
1980	383.545.8	24.7	48.118.7	12.0

Fuente: Banco de la República

El cuadro No. 2 (lado izquierdo) muestra que la formación bruta de capital, aunque fluctúa más fuertemente que él, conserva una participación porcentual dentro del PIB relativamente constante, del 21.45% en promedio.

Si se descuenta de aquí un 8% que se destina en promedio a la reposición del capital fijo (véase en el cuadro No. 4 el rubro "Asignaciones para el consumo de capital fijo"), queda aproximadamente un 13.5% del producto Interno Bruto para inversión neta.

Un porcentaje del 15% era considerado por los defensores de la Teoría de la Modernización, allá por los años del nacimiento de la teoría del Desarrollo Económico, como indicador de que una economía había realizado el despegue y tenía asegurado en el futuro el crecimiento económico y el bienestar. Hoy nadie comparte esos optimismos cuantificados, pero en el contexto mundial sí se considera esta tasa como alta.

Lógicamente un porcentaje relativamente estable sobre un PIB creciente, implica que la inversión ha ido creciendo en términos reales durante estos años. El cuadro No. 2 (lado derecho) muestra que la formación bruta de capital pasó de 28.660.3 millones de pesos constante en 1970 a 48.118.7 millones en 1980, aumentando en 67.8%. La cifra es inferior al crecimiento del PIB hasta 1980, que fue de 75.4%. Ello indica que aún la clase empresarial colombiana carece de dinamismo, que aún gasta excesivamente en consumo lujoso, en turismo, etc., en vez de reinvertir en el país, como corresponde a una concepción clásica del productor capitalista. Obviamente un sistema económico que no se basara en la inversión privada aceleraría el ritmo de inversión en Colombia.

Sin embargo, la cifra del 13.5% indica una acumulación relativamente alta. Una acumulación que, si estuviera encaminada a lograr en el país una verdadera industrialización, es decir, a crear una industria propia de bienes de capital, en breve acabaría con la debilidad de nuestro aparato productivo, y nos haría autónomos a nivel internacional.

Para formarnos alguna idea de si esto está sucediendo en alguna medida, podemos ver en forma desagregada los elementos que componen la "formación bruta de capital, según el cuadro No. 4. De estos elementos, el único que puede contener producción interna de bienes de capital es el rubro maquinaria y otros equipos". Si le añadimos a este rubro el "equipo de transporte" y restamos de la suma las importaciones de bienes de capital, obtenemos por diferencia una aproximación a la producción interna de bienes de capital. En el cuadro No. 3 se presentan las dos series, calculadas con base en los porcentajes del cuadro No. 19 y en las cifras del cuadro No. 4.

Cuadro No. 3

INDICADORES DE PRODUCCION INTERNA DE BIENES DE CAPITAL A PRECIOS CORRIENTES (millones de pesos)

Año	Formación interna bruta de capital fijo: equipo de transporte más maquinaria.	Importaciones de bienes de capital	Diferencia	Porcentaje diferencia/formación interna.
1970	10.381	9.783	598	5.7
1971	12.928	10.795	2.133	16
1972	13.148	10.307	2.841	21
1973	13.975	12.052	1.923	13
1974	23.487	17.172	6.315	26
1975	32.265	—	—	—
1976	47.724	30.640	17.084	35
1977	66.527	33.683	32.844	50.8
1978	90.035	44.121	45.914	50.9
1979	125.288	61.372	63.916	51

Fuente: Banco de la República
Incomex

Cálculos de CONTROVERSIA

El resultado es que el porcentaje que representa la producción interna sobre el total de la formación bruta de capital fijo presenta una fuerte tendencia creciente. Eso permitiría concluir que la producción interna de bienes de capital está creciendo fuertemente hasta llegar a un 51% de la formación interna bruta de capital y a un 5% del PIB.

Sin embargo, la interpretación no es correcta pues buena parte del crecimiento se explica por la producción interna (aunque multinacional) de equipo de transporte, la cual ha crecido mucho en el país con el auge de la industria automotriz, y que se resta a las importaciones de hace 10 años.

Por eso se intenta un segundo ejercicio en el cuadro 3A. En él se halla la diferencia entre las cifras de "maquinaria y otros equipos" y las importaciones de bienes de capital. El

Cuadro No. 3A.

INDICADORES DE PRODUCCION INTERNA DE BIENES DE CAPITAL A PRECIOS CORRIENTES (millones de pesos)

Año	Formación interna bruta de capital fijo: maquinaria y otros equipos	Importación de maquinaria	Diferencia	Porcentaje sobre formación interna bruta de capital fijo
1970	6.140.7	9.783	- 3.642.3	
1971	7.627.3	10.795	- 3.167.7	
1972	8.602.2	10.307	- 1.704.8	
1973	10.549.3	12.052	- 1.502.7	
1974	16.411.2	17.172	- 760.8	
1975	21.188.1			
1976	31.127.4	30.640	487.4	
1977	39.126.7	33.683	5.443.7	4.0
1978	52.867.6	44.121	8.746.6	4.6
1979	76.525.6	61.372	15.153.6	6.1
1980 ^(e)	120.000	92.304	27.696.0	7.6

Fuente: Banco de la República

Incomex

Cálculos de CONTROVERSIA

(e) Estimado

resultado es que hasta 1975 aparecen cifras negativas que se explican por motivos estadísticos y a partir de 1976 la diferencia es positiva y creciente, pero con porcentajes muy inferiores a los logrados con los datos del primer ejercicio.

De todos modos, la tendencia que muestran dos cálculos es demasiado clara para no tomarla como un indicio de la evolución real. Por eso podemos interpretar estos datos como indicadores del desarrollo incipiente de una industria interna de bienes de capital. Con todo, si se elaboran los porcentajes del cuadro 3A con relación al Producto Interno Bruto a precios corrientes resultan insignificantes: el de 1979 solo representa el 1.5%. Es claro que el dato real debe estar en algún punto situado entre este porcentaje y el 5% resultante del primer ejercicio.

ES DE
os)

obre for-
na bruta
al fijo

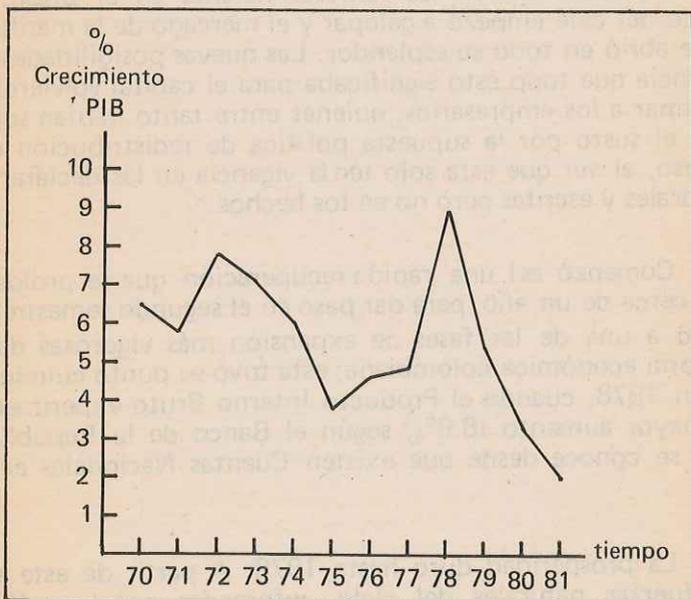
Pero en cualquier forma, el porcentaje resultante va a ser muy bajo. Significa que el proceso de creación de una industria propia de bienes de capital apenas está comenzando en Colombia. Por ahora la acumulación es muy engañosa, porque en gran medida consiste en importar maquinaria, equipo y tecnología extranjeros. Estamos lejos de un desarrollo nacional independiente; por el contrario, de seguir la tendencia indicada, por muchos años el dominio del capital monopolista multinacional se va a recrudecer progresivamente en el país.

Evolución cíclica

Sabido es que la producción capitalista no es continua, uniforme, sino que una de sus características esenciales consiste en su carácter cíclico. En el período 1970-1981 podemos identificar dos ciclos casi completos, que se visualizan en el gráfico No. 1. El primer ciclo había comenzado a finales de 1968, cuando la economía colombiana se recuperó de la crisis del año 67.

GRAFICO No. 1

EVOLUCION COYUNTURAL DE LA PRODUCCION 1970-1981



que se
a dife-
s muy
rcicio.

alculos
de la
como
nterna
ntajes
uto a
solo
tar en
tante

Durante 1969 y 1970 vivió una fuerte reactivación, la cual se hizo sentir prácticamente en todos los sectores, sobre todo en la industria manufacturera, la agricultura y la construcción. Verdad es que esa reactivación se frenó momentáneamente en 1971 al caer la producción agropecuaria, principalmente por razones meteorológicas. Pero esta detención obedecía al influjo de fuerzas ajenas al ciclo. En 1972 el proceso recuperó su vigor y entró en una etapa de franca expansión que duró hasta fines del 73. Fue la época del auge de las exportaciones nuevas y del gran boom de la construcción que trajo consigo la implementación del Plan de las Cuatro Estrategias.

A comienzos de 1974 se empezaron a sentir síntomas recesivos, provenientes sobre todo del sector externo. Esos síntomas se agravaron a fines de año, reforzados por el impacto psicológico que causó en la clase empresarial la Reforma Tributaria de López Michelsen con su ropaje pseudorevolucionario. Los últimos meses de 1974 y el primer semestre de 1975 fueron de franca recesión, de crisis.

Pero en mayo de 1975 el sector externo volvió a sonreír al país: sobrevinieron las famosas heladas en el Brasil, el precio del café empezó a galopar y el mercado de la marihuana se abrió en todo su esplendor. Las nuevas posibilidades de ganancia que todo esto significaba para el capital volvieron a reanimar a los empresarios, quienes entre tanto habían superado el susto por la supuesta política de redistribución del ingreso, al ver que esta solo tenía vigencia en las declaraciones orales y escritas pero no en los hechos.

Comenzó así una rápida recuperación que se prolongó por cerca de un año, para dar paso en el segundo semestre de 1976 a una de las fases de expansión más vigorosas de la historia económica colombiana; esta tuvo su punto culminante en 1978, cuando el Producto Interno Bruto experimentó el mayor aumento (8.9% según el Banco de la República) que se conoce desde que existen Cuentas Nacionales en el país.

La prosperidad duró hasta 1979. A partir de este año las fuerzas naturales del ciclo, reforzadas por la política

económica monetarista del gobierno, llevaron a nuestra economía a una de las crisis más fuertes de la postguerra, caracterizada por tasas de crecimiento del PIB de 3.3% y 2% a lo sumo en 1980 y 1981.

ación, la
ores, so-
ura y la
ón mo-
ecuaría,
a deten-
En 1972
e franca
del auge
onstruc-
de las

ntomas
o. Esos
el im-
eforma
olucio-
mestre

onreir
asil, el
arihua-
des de
eron a
supe-
on del
raccio-

longó
tre de
de la
hinan-
mentó
blica)
en el

año
ítica

Cuadro No. 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES
(millones de pesos)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Producto interno bruto a precios de mercado	130.361.4	152.262.8	186.092.3	243.235.9	329.155.4	412.828.7	534.015.3	718.474.5	916.559.7	1.193.624.4	1.547.868.5
1. Gastos de consumo privado ⁽¹⁾	93.863.3	110.030.8	134.848.7	180.200.6	237.437.6	306.614.2	373.651.8	474.943.1	613.357.8	809.275.8	1.034.090.9
2. Gastos de consumo del gobierno	9.961.6	13.428.6	14.649.2	19.014.3	23.158.3	30.424.9	38.730.4	48.153.9	65.724.3	86.916.3	118.070.9
3. Formación interna bruta de capital	28.660.3	34.585.2	37.739.3	40.764.6	74.279.5	73.599.9	111.353.4	169.139.6	208.942.4	261.473.3	383.545.8
3.1 Formación interna bruta de capital fijo	26.440.8	31.603.7	34.520.4	42.534.6	63.860.3	77.572.1	97.081.3	134.784.0	187.721.1	247.376.3	360.999.0
a) Vivienda	4.474.7	5.107.1	4.978.3	7.881.8	10.508.8	9.378.0	12.161.7	19.330.7	20.991.0	33.914.3	69.286.6
b) Otras edificaciones	745.1	949.4	1.558.1	2.132.8	4.068.8	2.883.1	3.641.4	5.761.5	6.673.8	9.180.9	
c) Construcción pública	7.732.1	9.122.3	10.634.4	13.300.2	17.818.1	23.260.9	23.095.9	28.292.0	37.409.1	48.976.8	67.685.9
d) Otras construcciones	871.9	1.155.9	1.345.0	1.782.0	3.145.5	3.619.6	3.306.9	4.164.1	8.694.9	10.995.1	
e) Mejora de tierras y desarrollo de plantaciones	2.236.0	2.340.2	2.855.9	3.461.9	4.831.5	6.164.9	7.151.2	10.708.1	14.916.7	19.020.4	24.508.3
f) Equipo de transporte	4.240.3	5.301.5	4.546.5	3.426.6	7.076.4	11.077.5	16.596.8	27.400.9	37.168.0	48.733.2	199.518.2
g) Maquinaria y otros equipos	6.140.7	7.627.3	8.602.2	10.549.3	16.411.2	21.188.1	31.127.4	39.126.7	52.867.6	76.525.6	
3.2 Cambio de las existencias	2.219.5	2.981.5	3.218.9	- 1.770.0	10.419.2	- 3.972.2	14.272.1	34.355.6	21.221.3	14.097.0	22.546.8
4. Exportaciones de bienes y servicios	18.515.8	19.151.2	25.217.1	36.186.4	46.794.5	62.242.6	88.047.8	124.727.2	157.546.5	205.497.3	267.146.5
5. Menos: Importaciones de bienes y servicios	20.639.6	24.933.0	26.362.0	32.930.0	52.514.5	60.052.9	77.768.1	98.489.3	129.011.3	169.518.3	254.985.6
Gastos correspondientes al producto interno bruto	130.361.4	152.262.8	186.092.3	243.235.9	329.155.4	412.828.7	534.015.3	718.474.5	916.559.7	1.193.624.4	

Fuente: Banco de la República

(1) Gastos de consumo privado = diferencia entre P.I.B. a precios de mercado (obtenido como sumatoria de los valores agregados en las diferentes actividades económicas) y los demás conceptos constitutivos del gasto.

Fuente: Banco de la República

(1) Gastos de consumo privado = diferencia entre P.I.B. a precios de mercado (obtenido como sumatoria de los valores agregados en las diferentes actividades económicas) y los demás conceptos constitutivos del gasto.

2. LA PRODUCCION POR SECTORES

2.1. Estructura sectorial

Los cuadros 5 a 8 proporcionan amplia información sobre la estructura sectorial de la economía colombiana y su evolución entre 1970 y 1979. Basamos el análisis en las cifras a precios constantes con el fin de eliminar el efecto distorsionador de la inflación sobre los datos. Las conclusiones principales se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. El mayor cambio ocurrido en la década se da en el sector financiero. De representar un 3.4% del Producto Interno en 1970, este pasa a representar un 5.7%, lo que significa que el porcentaje de participación creció en 67.6%. Un aumento gigantesco que no hay que dejar pasar inadvertido por el hecho de que las cifras que se comparan son exiguas y dan la impresión de no variar significativamente. Al observar la evolución de esta participación relativa se ve el fenómeno interesante de que es la única que sube en forma absolutamente continua, sin mostrar ninguna interrupción en todo el período.

El crecimiento del sector financiero aparece en su magnitud al comparar sus tasas de aumento con las de la industria manufacturera. La tasa media de crecimiento de esta fue del 6.35% en tanto que la de aquel llegó al 12.12%: con excepción del año 73, el sector financiero creció en todos los años en estudio más que la industria manufacturera.

Estos datos confirman la impresión de todos los colombianos de que el capital financiero se está apoderando del país. Y la realidad de la concentración de poder económico que se esconde detrás de ellos es mucho mayor que lo que

expresan las cifras, ya que la contribución del sector al PIB no refleja lo que significa controlar todo el sistema de crédito de un país.

Este proceso es quizás el aspecto más negativo de la evolución del aparato productivo en la década de los setenta. Porque significa que la producción está atada, que está asfixiada por la carga financiera que va a beneficiar a sectores de la burguesía que no están interesados primordialmente en el desarrollo del aparato productivo, pues para ellos es igual si las ganancias provienen de actividades puramente especulativas, de un comercio de importación o contrabando que puede perjudicar a la producción nacional, o inclusive de actividades al margen de la ley que distorsionan la economía del país.

2. En la industria manufacturera se advierte un cierto estancamiento, una falta de dinamismo. Pasa de representar el 18.6% del PIB en 1970 a representar el 19,1% en 1979, creciendo su porcentaje relativo en un mísero 2.68%. Esto significa que en la década de los setenta Colombia avanzó muy poco en el proceso de consolidar su industria, de fortalecerse creando las bases para una independencia de la economía nacional. El porcentaje de la producción industrial sobre la producción global es un claro indicio de subdesarrollo pero lo más grave es que no sólo no se nota avance, sino que la importancia de la industria decrece desde 1973 en forma continua, interrumpida solo por el salto hacia abajo del año 75.

Si relacionamos esta tendencia con lo constatado en el párrafo anterior, podemos afirmar que en los años setenta la burguesía financiera tomó la hegemonía sobre la industrial, relegando a la industria a una posición secundaria dentro del proceso de acumulación en Colombia.

3. El sector agropecuario continuó en los años setenta su proceso de descenso relativo, proceso normal dentro del desarrollo de la producción capitalista. El descenso de la participación relativa es del 9%, una cifra importante que hace pensar en que esta tendencia va a seguir imperando por lo menos por otra década, hasta llegar a un 20% o algo semejante.

4. De
todo
comunicac
económica
tura física
lista, sob
electricida
dotación c

5. Fi
truco
un descen
cuenta qu
de la nec
pérdida c
vivienda.

2.2. La i

La
cas difer
prendido
experime
dro No.
pero sob
no tradi
ternos p
el aume
muebles
manufac

En
cambio.
nes de c
los sect
derivado
acumul
do la ir
en 12.1
cayó er
tal for
lo 0.7%

4. Dentro del sector terciario llaman la atención ante todo la importancia creciente de los transportes y las comunicaciones, un reflejo de la tendencia de la política económica de los últimos gobiernos a adecuar la infraestructura física del país a las exigencias de la gran inversión capitalista, sobre todo multinacional. Así mismo, el aumento en electricidad, luz y agua, que refleja el avance del país en la dotación de servicios básicos.

5. Finalmente parece preocupante la caída de la construcción, que de representar un 5,5% pasa al 3,3%, con un descenso relativo del 40%. Ello es grave si se tiene en cuenta que en la construcción está involucrada la satisfacción de la necesidad básica de la vivienda; veremos que a esta pérdida de importancia responde un creciente déficit de vivienda.

2.2. La industria manufacturera

La industria manufacturera vivió en la década dos épocas diferentes. La primera abarca los 3 años y medio comprendidos entre 1970 y mediados de 1974. En este tiempo experimentó tasas de crecimiento del 8,5, 9,2 y 8,9% (cuadro No. 8). Fueron años de un mercado interno sostenido, pero sobre todo de una gran ampliación de las exportaciones no tradicionales y de suministro abundante de insumos externos para la industria nacional. En este período se destaca el aumento de la producción en confecciones, madera y muebles, productos químicos, materiales de transporte y manufacturas diversas.

En el segundo semestre de 1974 se empezó a sentir el cambio. Se redujeron las solicitudes de importación de bienes de capital y, en general, la actividad de inversión en todos los sectores, con excepción de la industria del papel y sus derivados. Las ventas empezaron a bajar y las existencias a acumularse. Estas tendencias se recrudecieron en 1975 cuando la inversión fue casi nula, las exportaciones descendieron en 12,1% y las ventas internas en 3,2%. La producción decayó en todos los sectores con excepción del de alimentos en tal forma, que el crecimiento total del sector fue de sólo 0,7%.

Cuadro No. 5

ORIGEN POR RAMAS DE ACTIVIDAD, DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CORRIENTES DE MERCADO
(millones de pesos)

SECTOR Y SUBSECTOR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Agropecuario	33.002.8	37.584.5	46.692.7	63.676.8	84.618.0	108.801.7	142.442.4	203.522.1	244.083.4	296.937.6	370.363.2
2. Pesca y caza	792.8	723.7	2.078.2	2.140.9	2.428.4	3.030.6	4.226.2	6.305.9	9.201.7	11.295.9	
3. Silvicultura, tala y corta	510.4	572.4	694.1	928.3	1.431.2	1.652.5	1.892.2	2.498.8	3.120.6	3.877.6	
4. Minería	2.546.2	2.989.2	2.949.2	3.326.0	4.000.8	4.898.4	6.031.7	7.630.8	11.263.6	14.939.6	25.884.0
5. Industria manufacturera	24.210.9	29.522.4	36.550.7	49.570.0	70.894.3	88.160.1	116.258.8	147.414.6	192.793.4	261.917.0	342.340
6. Construcción	6.566.1	8.084.1	8.976.9	12.284.4	17.195.7	19.845.6	20.575.3	27.838.1	38.232.7	49.080.6	62.447.9
7. Comercio	22.392.8	24.783.4	30.580.7	41.150.3	57.132.4	72.155.2	97.371.8	132.485.1	169.153.1	222.834.9	
8. Transporte	7.699.8	8.676.6	9.590.9	11.258.7	16.449.2	18.374.5	25.761.4	36.962.9	46.997.3	66.078.0	85.489.9
9. Comunicaciones	1.184.2	1.487.2	1.783.9	2.261.7	3.004.1	4.025.0	5.013.4	6.034.0	7.568.6	11.113.8	
10. Electricidad, gas y agua	1.830.8	2.244.9	2.755.5	3.330.1	3.931.1	4.901.3	6.773.0	8.817.2	11.581.2	16.060.3	20.724.5
11. Bancos, seguros, otras financieras y finca raíz	4.482.2	5.450.2	6.817.6	7.946.0	11.289.5	14.660.3	17.280.3	24.061.0	34.209.7	46.402.2	
12. Alquileres netos de viviendas	7.335.0	8.613.8	10.294.7	12.560.3	15.508.0	19.084.1	23.817.8	28.801.5	35.965.6	47.637.9	65.815.7
13. Servicios personales	9.523.3	11.305.1	13.612.9	16.347.5	20.423.3	26.481.4	34.113.2	45.999.6	58.327.4	74.295.0	94.085.1
14. Servicios del gobierno	8.283.5	10.225.3	12.714.3	16.454.9	20.849.4	26.758.0	32.457.8	40.102.9	54.061.4	71.154.0	96.110.5
Total	130.361.4	152.262.8	186.092.3	243.235.9	329.155.4	412.828.7	534.015.3	718.474.5	916.559.7	1.193.624.4	1.547.868.5

Fuente: Banco de la República

Cuadro No. 6

ORIGEN POR RAMAS DE ACTIVIDAD, DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO DE 1970

(millones de pesos)

SECTOR Y SUBSECTOR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Agropecuaria	33.002.8	33.818.1	35.797.1	37.246.5	39.923.1	42.336.2	43.106.5	44.106.7	48.634.8	50.713.0
2. Casa y pesca	792.8	567.2	1.578.4	1.330.0	1.018.5	1.085.2	1.206.8	1.245.9	1.273.1	1.241.3
3. Silvicultura, tala y corta	510.4	550.0	594.9	637.7	719.9	701.6	749.1	825.5	811.4	831.0
4. Minería	2.546.2	2.565.2	2.376.4	2.507.3	2.331.5	2.203.8	2.162.5	2.078.5	2.170.7	2.155.3
5. Industria manufacturera	24.210.9	26.275.8	28.699.4	31.251.2	32.995.6	33.214.1	35.587.4	37.046.5	40.192.1	42.055.1
6. Construcción	6.566.1	6.897.9	7.032.0	7.884.0	8.190.0	7.835.9	6.723.5	7.108.8	7.379.4	7.249.0
7. Comercio	22.392.8	23.803.5	25.393.4	27.587.9	28.953.9	29.334.6	31.193.2	32.895.0	35.738.9	36.992.9
8. Transportes	7.699.8	8.049.1	8.624.2	9.393.0	10.262.7	10.836.8	11.722.9	12.591.2	13.814.4	14.621.4
9. Comunicaciones	1.184.2	1.329.2	1.490.6	1.671.9	1.999.0	2.311.5	2.610.3	3.007.6	3.478.1	4.225.5
10. Electricidad, gas y agua	1.830.8	1.996.1	2.244.3	2.483.0	2.644.4	2.783.1	3.068.5	3.130.4	3.434.4	3.726.2
11. Bancos, seguros, otras financieras y finca raíz	4.482.8	5.197.2	5.769.9	6.237.5	7.198.3	8.195.6	9.013.4	9.890.9	11.443.1	12.519.6
12. Alquileres netos de viviendas	7.335.0	7.819.1	8.310.6	8.721.3	9.337.5	10.056.3	10.591.7	11.207.9	12.073.4	13.225.0
13. Servicios personales	9.523.3	10.161.3	10.961.3	11.713.7	12.437.4	13.142.1	14.189.7	15.265.8	16.246.7	17.113.4
14. Servicios del gobierno	8.283.5	8.859.3	9.757.0	10.529.7	10.775.1	11.189.1	11.370.6	11.786.3	12.678.0	13.337.6
Total	130.361.4	137.889.0	148.629.5	159.194.7	168.766.9	175.225.9	183.296.1	192.187.0	209.368.5	220.006.3

Fuente: Banco de la República

En 1976 se presentó una reactivación en consonancia con el resurgimiento general de la economía, pero esta reactivación fue interrumpida en 1977 como resultado del racionamiento eléctrico del comienzo del año, de la competencia de las importaciones, de las dificultades en los mercados externos ocasionados por la revaluación real del peso colombiano y de la escasez de insumos y materias primas nacionales debida a los malos resultados del sector agropecuario.

De nuevo 1978 trajo un gran auge de la industria manufacturera, cuya producción creció en 8.5% recuperando momentáneamente el ritmo del comienzo de la década. Pero los años siguientes han sido de descenso progresivo hasta 1981, como consecuencia de la política monetarista de liberación de importaciones, restricción del crédito y elevación de las tasas de interés, acompañada de una revaluación relativa del peso colombiano.

2.3. El sector agropecuario

En el sector agropecuario no se da la diferencia entre dos etapas que advertimos en la industria manufacturera, sino más bien una inestabilidad notable que, si bien corresponde en líneas generales a la tendencia de los dos ciclos económicos vividos en la década, muestra una independencia con respecto a ella.

Después de tener un crecimiento aceptable en 1970, la producción agropecuaria se vió perjudicada seriamente en 1971 por el exceso de lluvias que hizo reducir su aumento al 2.5%, una tasa inferior a la del incremento de la población. Esa situación se superó en 1972, pero en 1973 volvió a caer la producción de la mayoría de los cultivos diferentes de café, así como la extracción de ganado, y sólo el aumento de la producción cafetera hizo que la tasa de crecimiento de todo el sector no cayera por debajo del 4%.

La situación cambió en 1974 y 1975 a consecuencia de la implementación del Plan de las Cuatro Estrategias que en su búsqueda de una elevación de la productividad del campo incentivó la producción de los cultivos propios de la agricultura comercial, y a la ampliación de los mercados externos que ofrecieron precios favorables al algodón, el azúcar, la car-

Cuadro No. 7
PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO DE 1970
 (Distribución porcentual)

SECTOR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Agropecuario	25.3	24.5	24.1	23.4	23.6	24.1	23.5	23.0	23.2	23.0
2. Pesca y caza	0.6	0.4	1.1	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6
3. Silvicultura, tala y corta	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
4. Minería	2.0	1.9	1.6	1.6	1.4	1.3	1.2	1.1	1.0	1.0
5. Industria manufacturera	18.6	19.1	19.3	19.6	19.5	19.0	19.4	19.3	19.2	19.1
6. Construcción	5.0	5.0	4.7	5.0	4.8	4.5	3.7	3.7	3.6	3.3
7. Comercio	17.2	17.3	17.1	17.3	17.2	16.7	17.0	17.1	17.0	16.8
8. Transportes	5.9	5.8	5.8	5.9	6.1	6.2	6.4	6.6	6.6	6.6
9. Comunicaciones	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.7	1.9
10. Electricidad, gas y agua	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.7-
11. Bancos seguros, otras financieras y finca raíz	3.4	3.8	3.9	3.9	4.3	4.7	4.9	5.1	5.5	5.7
12. Alquileres netos de viviendas	5.6	5.7	5.6	5.5	5.5	5.7	5.8	5.8	5.8	6.0
13. Servicios personales	7.3	7.4	7.4	7.4	7.4	7.5	7.7	7.9	7.8	7.8
14. Servicios del gobierno	6.4	6.4	6.5	6.6	6.4	6.4	6.2	6.1	6.1	6.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco de la República

Cuadro No. 8

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES DE MERCADO DE 1970

(Variaciones porcentuales)

SECTOR	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Agropecuario	2.5	5.9	4.0	7.2	6.0	1.8	2.3	10.3	4.3
2. Pesca y caza	-2.5	178.3	-15.7	-23.4	6.5	11.2	3.2	2.2	-2.5
3. Silvicultura	7.8	8.2	7.2	12.9	-2.5	6.8	10.2	-1.7	2.4
4. Minería	0.7	-7.4	5.5	-7.0	-5.5	-1.9	-3.9	4.4	-0.7
5. Manufacturera	8.5	9.2	8.9	5.6	0.7	7.1	4.1	8.5	4.6
6. Construcción	5.1	1.9	12.1	3.9	-4.3	-14.2	5.7	3.8	-1.8
7. Comercio	6.3	6.7	8.6	5.0	1.3	6.3	5.5	8.6	3.5
8. Transportes	4.5	7.1	8.9	9.3	5.6	8.2	7.4	9.7	5.8
9. Comunicaciones	12.2	12.1	12.2	19.6	15.6	12.9	15.2	15.6	21.5
10. Electricidad, gas y agua	9.0	12.4	10.6	6.5	5.2	10.3	2.0	9.7	8.5
11. Financiero	15.9	11.0	8.1	15.4	13.9	10.0	9.7	15.7	9.4
12. Viviendas	6.6	6.3	4.9	7.1	7.7	5.3	5.8	7.7	9.5
13. Personales	6.7	7.9	6.9	6.2	5.7	8.0	7.6	6.4	5.3
14. Gobierno	7.0	10.1	7.9	2.3	3.8	1.6	3.7	7.6	5.2
Total	5.8	7.8	7.1	6.0	3.8	4.6	4.9	8.9	5.1

Fuente: Banco de la República

ne. La producción de los dieciseis productos más importantes (ajonjolí, algodón de fibra, algodón de semilla, arroz cáscara, cebada, frijol, maíz, papa, sorgo, soya, trigo, azúcar panela, yuca, cacao, banano, tabaco) se incrementó en el 74 en 13% y la extracción de ganado creció por primera vez en cuatro años. Solo el café se frenó en su dinamismo anterior. En el año 75 el crecimiento de 6.0% del sector fue el principal factor que impidió la crisis total.

Pero en 1976 y 1977 la producción agropecuaria volvió a caer, en especial la producción de alimentos. De nuevo en estos años el aumento del cultivo de café, incentivado por la bonanza, contrarrestó la baja en los demás productos. Pero el hecho más preocupante fue el cierre progresivo de los mercados externos con la caída de los precios de la carne, el azúcar, el algodón y otros.

En 1978 hubo una clara recuperación que se explica principalmente por la fuerte elevación de los precios de los productos agropecuarios que ocasionó la baja producción de los dos años anteriores; estos precios estimularon la producción al prometer ganancias apreciables. Pero en 1979 sucedió el efecto contrario, es decir que los bajos precios del año anterior desincentivaron a los productores, y el incremento de la producción volvió a ceder. Esta tendencia se prolongó a lo largo de 1980 cuando el aumento fue de sólo el 2.5%; en este año es interesante que la baja es motivada por el débil comportamiento de la agricultura y contrarrestada por un inesperado repunte de la producción ganadera.

2.4. La construcción

La evolución del sector de la construcción se ilustra en detalle en el cuadro No. 9, que complementa la información suministrada por los cuadros anteriores. Allí se advierte que el área total aprobada para construir disminuyó entre 1970 y 1980 en 7.2%, al pasar de 4.691.703 a 4.353.555 metros cuadrados. Igualmente disminuyó el área aprobada para la construcción de vivienda e inclusive en un porcentaje mayor (10.7%) al pasar de 3.693.222 a 3.298.525 metros cuadrados.

Este fenómeno desconcertante tiene en la actualidad repercusiones sociales de gravedad ya que afecta, en el caso

CONSTRUCCION

(metros cuadrados según licencias aprobadas)

AÑO	Construcción en General	Variación %	Construcción de vivienda	Variación %
1970	4.691.703		3.693.222	
1971	4.764.717	1.55	3.659.857	- 0.9
1972	4.424.089	- 7.15	2.872.304	- 21.52
1973	5.549.089	- 25.43	4.059.205	41.32
1974	5.658.274	1.96	4.049.932	- 0.23
1975	3.434.358	- 39.30	2.512.258	- 37.96
1976	3.974.901	15.73	2.965.762	18.05
1977	4.695.145	18.12	3.545.144	19.53
1978	5.297.219	12.82	4.594.003	29.58
1979	4.513.204	- 14.8	3.541.422	- 22.91
1980	4.353.555	- 3.53	3.298.525	- 6.86

Fuente: Banco de la República

Centro Nacional de Estudios de la Construcción CENAC

Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

de la vivienda, a la satisfacción de una de las necesidades básicas del hombre. Recientemente la Cámara Colombiana de la Construcción, CAMACOL, realizó un análisis del déficit de vivienda en las ciudades mayores de 100 mil habitantes, con base en datos del Centro Nacional de Estudios sobre la Construcción, CENAC. El análisis concluye que en 1981 hacían falta 520.000 viviendas en Colombia. Casi la mitad de este déficit está acumulado en Bogotá, donde hace falta construir por lo menos 214.000 casas para familias destechadas. En segundo lugar está Cali con un déficit de 85.000 viviendas y en tercero Medellín con un déficit de unas 59.000. Lo más grave de esta situación es que el déficit, lejos de irse reduciendo, tiende a crecer de año en año.

En el desarrollo de la actividad constructora juegan un papel muy importante los ciclos; más que en la agricultura,

la industria
trucción
caer mon
ción de l
na Borro
en 1973,
el receso
ja sustan
77 y 78
1980. To
longue p

Con
y más v
razón est
tiempo c
mínima
imposibl
artificial
tremenda

2.5. Mi

La
minero.
en 6 de
temente
caída de
impacto
dros 10

Co
de 192
extraord
durante
satisface
exportac

El
con él s

(1) Jorg

Variación %
0.9
21.52
41.32
0.23
37.96
18.05
19.53
29.58
22.91
6.86

la industria. La década de los setenta se abrió con una construcción a buen nivel que se mantuvo en 1970 y 1971 para caer momentáneamente en el 72. Luego vino la implementación de la primera estrategia del Plan de Desarrollo de Pastrana Borrero y la construcción da un salto vertiginoso creciendo en 1973, 25.4% en superficie y 12.1% en valor. Pero le sigue el receso, que abarca los años 75 y 76, y que se inicia con la baja sustancial de 39.3% en el área construida en 1975. En el 77 y 78 vuelve a recuperarse, para caer de nuevo en 1979 y 1980. Todo hace prever que la recuperación de 1981 se prolongue por unos dos años más.

Como se ve, los ciclos de la construcción son más cortos y más violentos que los de la producción en general. La razón está en que la construcción como mercancía tiene un tiempo de reposición relativamente largo que implica una mínima rotación del capital (1). En un país capitalista es imposible contrarrestar esa realidad, a no ser manteniendo artificialmente un flujo de financiación de esta actividad, tremendamente inflacionario.

2.5. Minería, energía y transporte

La década de los setenta fue desastrosa para el sector minero. El cuadro No. 8 muestra que experimentó descensos en 6 de los 9 años comprendidos entre 1970 y 1979. Evidentemente esos descensos se deben fundamentalmente a la caída de la producción petrolera que se ilustra, junto con su impacto sobre la balanza comercial del país en los cuadros 10 y 11.

Colombia venía produciendo y exportando petróleo desde 1926. Las reservas nacionales nunca se consideraron extraordinarias, pero sí fueron suficientes para garantizar durante más de cuarenta años la producción necesaria para satisfacer el consumo interno y dejar un excedente para la exportación.

El último pozo descubierto fue el de Orito en 1963, y con él se llevó la producción nacional a un máximo de 80

(1) Jorge Child, "Los ciclos de la construcción". El Espectador, Octubre 30/80.

Cuadro No. 10

PRODUCCION PETROLERA

(miles de barriles)

Año	Producción	%	Año	Producción	%
1970	80.050		1976	53.376	- 6.78
1971	78.635	- 1.76	1977	50.222	- 5.91
1972	71.674	- 8.85	1978	47.742	- 4.93
1973	67.089	- 6.39	1979	45.298	- 5.12
1974	61.387	- 8.50	1980	45.944	- 1.43
1975	57.259	- 6.72			

Fuente: Banco de la República

millones de barriles en 1970. Pero desde entonces aquella descendió en forma continua hasta 1979 cuando se extrajeron sólo 45.298 barriles. La caída desde 1970 fue del 43.4%.

La razón de este descenso hay que verla en el hecho de que la extracción de petróleo en nuestro país se encuentra en manos de las empresas multinacionales, combinando con una política demagógica de parte de los gobiernos colombianos, que ha tratado de contrarrestar la inflación forzando precios irreales al petróleo: hasta hace poco se reconocía

Cuadro No. 11

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DEL PETROLEO (miles de dólares)

Año	Importaciones	(Valor CIF)	Exportaciones	(Valor FOB)
1975	26.323		112.329	
1976	120.161	356.48	114.800	2.19
1977	186.605	55.29	136.100	18.55
1978	246.285	31.98	154.200	13.30
1979	565.938	129.79	205.200	33.07
1980	713.631	26.09	308.200	50.19

Fuente: Dane

US\$ 1.70 por barril cuando el precio internacional llegaba a los US\$ 11.00.

La consecuencia fue clara: no se volvió a explorar ni a perforar en el país y muchos aún piensan que se han sellado pozos. La verdad es que resulta muy difícil pensar que la crisis se haya debido a la mala suerte, sobre todo si se ve que en los países vecinos —Ecuador, Perú, Venezuela— se han hecho hallazgos importantes.

Es mucho más verosímil aceptar que a las compañías multinacionales no les ofrecía una tasa de ganancia atractiva explorar, perforar y extraer petróleo a un precio casi siete veces inferior al del mercado internacional, por lo que dejaron intactas sus reservas en Colombia para explotarlas en tiempos más favorables y se centraron en otros países. Sencillamente con el gran capital multinacional no se puede jugar a la demagogia como se hace en el país. Una política de petróleo subsidiado, suponiendo que sea razonable, solo es posible si se tiene un control nacional de los recursos naturales.

Prueba de que esta interpretación es acorde a la realidad es el hecho de que una vez que se cambió la política de precios, volvió a reactivarse la actividad petrolera. En efecto, el Gobierno de Turbay decidió acabar con la utopía anterior y estableció precios internacionales para toda la producción marginal, es decir, nueva. A raíz de esta medida y de la concesión de grandes ventajas en la exploración a través de los contratos de asociación, la producción volvió a subir en 1980 por primera vez en 10 años.

El resto del sector minero también tuvo una mala época en los años setenta, aunque las cosas mejoraron en los últimos años, sobre todo por el alza de los precios internacionales del oro y de la plata que han hecho subir su producción, y por la bonanza del níquel y el carbón en perspectivas, que ha estimulado inversiones gigantescas para su explotación en los primeros años de la nueva década.

Finalmente hay que destacar que una parte no despreciable del aumento del Producto Interno Bruto en los últimos diez años se debe al crecimiento de sectores que fueron débiles en años pasados; los transportes, las comunicaciones,

%
- 6.78
- 5.91
- 4.93
- 5.12
- 1.43

s aquella
extrajeron
43.4%.

hecho de
encuentra
ndo con
olombia-
forzando
econocía

BLES Y

por FOB)

2.19
18.55
13.30
33.07
50.19

la electricidad, el gas y el agua. Todos ellos aumentaron en forma muy continua y a tasas elevadas (cuadro No. 8) a consecuencia de las políticas oficiales, sobre todo de los gobiernos de Pastrana y Turbay.

3. EL

El
sobre la
y Barra

Año
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981

Fuente:

(1) Pa

la

ntaron en
No. 8) a
o de los

3. EL EMPLEO

El cuadro No. 12 presenta una información detallada sobre la evolución del desempleo en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla entre 1970 y 1981; esta se puede tomar como

Cuadro No. 12

TASAS DE DESEMPLEO (1) EN LAS CUATRO CIUDADES MAYORES

Año	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
1970		10.0		
1971	9.3	11.2		11.5
1972			10	
1973				10.0
1974				10.4
1975	12.5		12.3	
1976	11.6	10.4	10.5	9.2
1977	8.2	9.8	9.4	8.0
1978	9.9	7.6	8.2	8.4
1979	9.5	8.5	9.0	8.6
1980	10.9	9.3	9.5	9.2
1981	9.1			

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

(1) Por fines de simplificación prescindimos de indicar las ocasiones en que la encuesta del DANE se ha corrido en un mes diferente del acostumbrado.

indicativa de la evolución en el conjunto del sector urbano nacional. Desafortunadamente el país carece de estadísticas sobre desempleo rural.

Analizando las cifras se observa que estas fluctúan entre el 10 y el 11.6% de 1970 a 1974, saltan por encima del 12% en el año crítico de 1975, luego a partir del 76 descienden paulatinamente hasta llegar en 1978 a un mínimo de alrededor del 8.4%, y vuelven a subir a niveles situados entre el 9 y el 10% en 1980 y 1981.

Prescindiendo de dudas estadísticas —FEDESARROLLO cuestiona con argumentos muy serios las cifras relativas a 1981—, el conjunto de los datos muestra una tendencia al descenso del desempleo urbano, que habría caído un punto en promedio a lo largo del período estudiado.

Los doce años son un período de tiempo suficientemente largo para interpretar estos datos como indicativos de una tendencia de tipo estructural. Lo que se puede decir es que, después de unos años de crecimiento del desempleo, este empezó a estabilizarse a un nivel alto, de alrededor del 10%, que evidentemente admite fluctuaciones coyunturales. Consideremos los principales factores que explican esta evolución:

1. Ante todo hay que dejar muy en claro que es una ley del desarrollo de la producción capitalista el generar una población obrera sobrante como reserva disponible para el capital a merced de las necesidades de valorización de este. Por lo tanto, en todo país capitalista hay desempleo.
2. En Colombia esta tendencia se agrava por la debilidad del aparato productivo y por la distorsión que implica la hegemonía del sector financiero sobre los sectores propiamente productivos. Estas fallas estructurales siguen actuando en el país.
3. La baja de las tasas de desempleo es un indicio de que la primera etapa del proceso de transición del predominio de las formas precapitalistas al pleno dominio del modo de producción capitalista está llegando a su fin en Colombia. Prácticamente ha concluido el desalojo del campesinado parcelario y la mayor parte de las tierras fértiles desaprove-

chadas en los antiguos latifundios han quedado incorporadas a la agricultura capitalista. Por eso la avalancha de desempleados rurales hacia la ciudad tiende a perder intensidad.

4. Quedan aún los sectores minifundistas de la economía campesina y las haciendas ganaderas de explotación extensiva. Estos son sectores que de inmediato no ofrecen grandes posibilidades a la producción capitalista y además están integrados al sistema dominante; por eso lo más probable es que su transformación capitalista sea lenta. Esto significa que el proceso de transición continúa aunque a un menor ritmo.

5. La urbanización del país en los últimos treinta años tuvo como consecuencia la reducción de la tasa de crecimiento de la población, tal como ha sucedido desde el siglo XVIII en todos los países que han realizado este proceso. Las prácticas conceptivas de los habitantes de la ciudad son diferentes de las del campesino.

Esta tendencia natural fue reforzada por las políticas antinatalistas impuestas al país por el capital multinacional e implantadas por los gobiernos colombianos. Tanto aquel como éstos pretendían así frenar un crecimiento demográfico que podría agravar las tensiones sociales producidas por las contradicciones del sistema y convertirse en un factor políticamente explosivo a largo plazo.

Según estimaciones conocidas, la tasa de crecimiento de la población bajó a consecuencia de estos influjos del 3.2% en los años sesenta al 2.7% en promedio en la década pasada. Y la tasa interna de crecimiento de la población urbana bajó mucho más aún, situándose cerca del 2%. Evidentemente un menor crecimiento demográfico significa menos demanda de empleo y reduce el desempleo.

6. Finalmente, la fuerte emigración de la población de escasos recursos a Venezuela, así sea temporal, y la emigración de personas de todos los grupos sociales a los Estados Unidos ha contenido el desempleo. Aunque nunca se ha podido cuantificar con rigor, la población emigrante puede pasar de los 500.000 colombianos.

4. LA INFLACION

El cuadro No. 13 presenta la información disponible sobre la evolución del costo de la vida para obreros (nivel de ingresos bajos) y empleados (nivel de ingresos medios) entre 1970 y 1981.

El conjunto de los datos muestra una tendencia muy definida al alza. Se comienza con tres años en que la inflación permanece por debajo del 15% pero a partir de 1973 el porcentaje de aumento de los precios sube bruscamente por encima del 25% y se mantiene entre esta cifra y el 30 con sólo dos interrupciones de carácter puramente coyuntural. La tendencia es todavía más patente si comparamos estas cifras con las de los últimos años de la década anterior, en 1966 el costo de la vida subió en 12%, en 1967 en 7%, en 1968 en 6.4% y en 1969 en 8.7%; los porcentajes de los años anteriores se sitúan alrededor de una media del 13%.

Podemos interpretar estos datos como síntomas patentes de un problema estructural. En Colombia no solo hay inflación como en todo capitalista, sino que además, la inflación tiende a acelerarse de década en década, es decir que los precios no solo aumentan, sino que aumentan en una proporción cada vez mayor. El gráfico No. 2, que se ha elaborado con base en las cifras totales para obreros, ilustra elocuentemente esta afirmación.

Si pasamos a analizar los datos desagregados por categorías de bienes lo que más llama la atención es el hecho de que, con solo dos excepciones, los alimentos suben todos los años en un porcentaje superior al promedio y por supuesto muy superior al aumento de los otros tres rubros. En los últimos tres años la vivienda le sigue claramente en importancia

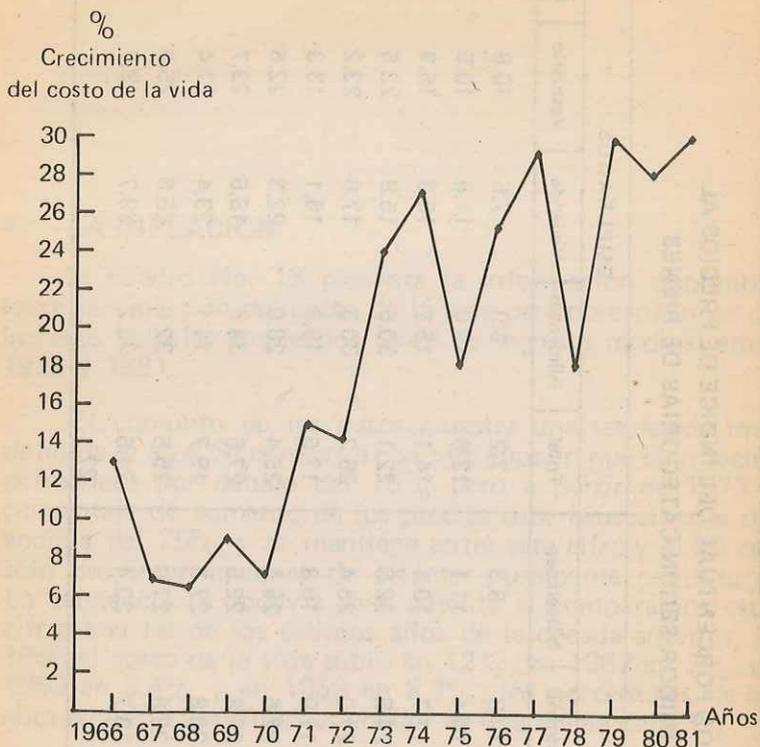
Cuadro No. 13

VARIACION PORCENTUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL
CONSUMIDOR SEGUN CATEGORIAS DE BIENES

AÑO	OBREROS					EMPLEADOS				
	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo	Total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Misceláneo
1970	6.3	3.6	9.3	10.3	8.3	7.2	5.0	7.5	10.8	9.1
1971	14.7	17.1	14.4	10.4	11.1	12.6	15.0	11.6	10.5	11.0
1972	14.0	16.0	10.2	17.7	10.1	14.1	16.2	13.3	15.9	10.1
1973	25.0	31.5	19.0	24.8	12.6	22.1	30.6	15.9	22.5	12.1
1974	26.9	30.8	18.1	24.0	25.4	25.2	30.3	17.6	23.2	22.6
1975	17.9	19.7	15.2	12.9	16.8	17.5	19.3	16.1	13.3	16.5
1976	25.9	27.8	22.6	22.5	25.1	25.4	28.0	22.3	22.6	24.2
1977	29.3	35.0	18.9	22.8	22.5	27.5	34.4	18.5	23.7	20.2
1978	17.8	11.9	26.8	26.8	27.5	19.7	14.1	23.4	27.4	27.3
1979	29.8	32.0	27.5	25.8	27.0	26.5	32.0	25.8	25.8	26.2
1980	26.5	26.2	30.0	18.7	23.4	24.5	25.2	29.7	18.7	23.4
1981(e)	2.8					27				

Gráfico No. 2

EVOLUCION DEL COSTO DE LA VIDA PARA LOS OBREROS



relativa, mientras que en los años anteriores los tres se intercambian mutuamente.

Una explicación de esta evolución podría basarse en los siguientes puntos:

1. Desde los orígenes de la producción capitalista la inflación ha jugado un papel importante en el proceso de reproducción del capital y se ha hecho presente en todos los países, aunque no en forma permanente. A raíz del desarrollo y fortalecimiento del sindicalismo como arma de los obreros en la lucha por el salario, la inflación ha empezado a jugar un papel explícito en el marco de la lucha del

capital
a medio
ciación
desplaza
campo
tos de
elevando
superior
acelerad
superior

2.
de
a través
está el
todavía
improce
muy in
entrad
sustitu
materi
son má
eso la
factor
mento
cient
reprod

3.
o
mente
empre
Esta c
secur
econó
nor y
compi

4.
I
capita
agricu
impor
suben

EROS

capital por elevar constantemente sus ganancias. En efecto, a medida que los sindicatos se han hecho fuertes en la negociación de convenciones colectivas, la clase capitalista ha ido desplazando la lucha del campo estrictamente salarial al campo de los precios: accede fácilmente a conceder aumentos de salarios relativamente altos pero luego se desquita elevando los precios de sus productos en una proporción superior. Eso da como resultado una inflación continuamente acelerada, es decir aumentos de los precios a tasas cada vez superiores.

2. En Colombia el sector agropecuario juega un papel decisivo en el agravamiento del problema inflacionario, a través de dos tipos de influencia diferentes. Por una parte está el atraso relativo del campo: según dijimos, persisten todavía, aunque en menor escala el minifundio y el latifundio improductivos, los cuales dan una producción agropecuaria muy inferior a las posibilidades del país. Por otra parte, la entrada progresiva del capitalismo en el campo determina una sustitución creciente de la producción de alimentos por la de materias primas industriales y artículos de exportación, que son más rentables en términos de ganancia; a consecuencia de eso la producción de alimentos decrece relativamente. Ambos factores producen una reducción relativa de la oferta de alimentos en una época en que la fuerza de trabajo obrera creciente de las ciudades demanda más y más alimentos para su reproducción.

Años

inter-

en los

sta la

oceso

todos

z del

na de

peza-

a del

3. Es ya proverbial el carácter monopolístico o al menos oligopólico de la industria colombiana, donde prácticamente todos los sectores son dominados por una o unas pocas empresas gigantescas para el tamaño de la economía del país. Esta concentración trae como consecuencia inevitable —consecuencia que se demuestra aún matemáticamente en teoría económica— una producción de bienes manufacturados menor y a precios mayores que la que se daría si rigiera la libre competencia en la industria.

4. Finalmente, la debilidad del aparato productivo, con la necesidad de importar la mayor parte de los bienes de capital indispensables para la industria manufacturera y la agricultura comercial, producen una persistente inflación importada. La maquinaria y los demás bienes que se importan suben constantemente en los países que las producen como

consecuencia de la inflación interna de esos países; y a esto se añade la devaluación progresiva del peso colombiano que encarece aún más precios en pesos de esas mercancías.

El análisis cuidadoso de estas cuatro causas sugiere que el proceso inflacionario no solo va a continuar en el país, sino que tenderá a acelerarse aún más en los próximos años. La razón es que las cuatro causas van a seguir actuando: la primera y la tercera en forma redoblada, la segunda hasta que los precios relativos de los alimentos sean tan altos como los bienes industriales o de exportación, y la tercera con una intensidad similar a la actual, y tal vez creciente.

5. LOS

Si e
tuvo que
de crecer
de la po
cer. El c
cadores
de 1970

El
al pasar
Por su p
del 39.7

Lo
can un
diferent
fallo fu
desarrol
que bor
campesi
banquer
en un sa
cuál ha

El
mo y c
industri
y 1980
DANE
por esc
suelen

y a esto
ano que

ere que
ís, sino
ños. La
la pri-
sta que
mo los
una in-

5. LOS INGRESOS

Si el Producto Interno Bruto creció en 79% también, tuvo que hacerlo el ingreso nacional. Y, puesto que las tasas de crecimiento de aquel han superado a las del crecimiento de la población, también el ingreso per capita tuvo que crecer. El cuadro No. 14 muestra la evolución de estos dos indicadores tradicionales del proceso de desarrollo de un país, de 1970 a 1979.

El ingreso nacional creció en términos reales en 78.25 al pasar de 106.582.6 a 189.991.2 millones de pesos de 1970. Por su parte el ingreso per capita experimentó un aumento del 39.73%, una vez descontado el efecto de la inflación.

Los aumentos son realmente considerables. ¿Pero, significan un aumento efectivo de la misma proporción para los diferentes grupos sociales? Evidentemente, no, y este es el fallo fundamental del ingreso per capita como indicador de desarrollo y bienestar de un país. Es un indicador engañoso que borra las diferencias y hace pensar que el obrero y el campesino mejoran de nivel de vida porque determinado banquero o determinado exportador de droga se enriquezcan en un santiamén. Veamos con la ayuda de algunos indicadores cuál ha sido el progreso real de las clases trabajadoras.

El cuadro No. 15 presenta la evolución del salario mínimo y de los salarios de la industria manufacturera y de la industria de la construcción, en términos reales, entre 1970 y 1980 (hay que tener en cuenta que al hacer los cálculos, el DANE añade un 30% por concepto de prestaciones legales; por eso las cifras son superiores a las del salario básico que suelen usarse corrientemente).

Cuadro No. 14

INGRESO NACIONAL Y PER CAPITA 1970-1979

AÑO	PRECIOS CORRIENTES		PRECIOS CONSTANTES DE 1970	
	Ingreso nacional (millones de pesos)	Ingreso per capita (pesos)	Ingreso nacional (millones de pesos)	Ingreso per capita (pesos)
1970	106.096.3	5.116	106.582.6	5.139
1971	124.948.0	5.864	112.358.5	5.273
1972	153.988.0	7.034	123.418.0	5.638
1973	204.468.2	9.091	134.348.3	5.973
1974	276.023.0	11.944	145.255.0	6.286
1975	341.578.2	14.386	146.187.0	6.157
1976	437.950.1	17.953	157.640.3	6.462
1977	591.642.8	23.606	172.499.4	6.883
1978	749.195.9	29.094	184.079.6	7.148
1979	952.205.5	35.991	189.991.2	7.181

Fuente: Banco de la República

Cuadro No. 15

SALARIO MINIMO REAL

DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y DE LA CONSTRUCCION 1970-1980

Cuadro No. 15

SALARIO MINIMO REAL

SALARIOS REALES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y DE LA CONSTRUCCION 1970-1980

Valor promedio anual (pesos de 1970)

Año	Salario mínimo equivalen-	Variación %	Construcción de vivienda	Variación %	INDUSTRIA MANUFACTURERA			
					Empleados	Variación %	Obreros	Variación %
1970	7.853				50.455		20.047	
1971	7.222		14.712(1)		50.856		19.740	
1972	7.518		14.879		49.963		19.897	
1973	6.630		13.418		46.514		18.128	
1974	7.612		13.259		44.879		17.889	
1975	7.774		13.490		43.895		18.093	
1976	7.292		12.870		45.798		19.112	
1977	7.5641		12.079		42.744		18.318	
1978	8.573		13.967		46.163		21.757	
1979	9.475		16.344		47.930		21.731	
1980	9.726		17.265		48.601		21.883	

Fuente: DANE*

(*) El Dane calcula el salario efectivo añadiendo el salario básico un 30% por concepto de prestaciones sociales.

El salario mínimo puede tenerse como un indicador bastante adecuado del salario que se paga en los niveles informales de la economía, en buena parte del sector agropecuario y en la mayoría de los establecimientos de comercio. Además, es una buena guía de la evolución general de los salarios, no en términos absolutos, pero sí en términos porcentuales. Pues bien, el salario mínimo de los siete años comprendidos entre 1971 y 1977 fue inferior al de 1970; quiere decir que los trabajadores que lo devengaron ganaron durante siete años consecutivos menos que en 1970. En los tres últimos años hubo una recuperación tal, que en 1980 el salario mínimo era superior en 23.8% al salario mínimo de 1970. Muy probablemente en 1981 se perdió una parte de este aumento.

Si tomamos solo los años transcurridos hasta 1979, con el fin de poder establecer una comparación entre el aumento del ingreso per capita y el salario mínimo, encontramos que, el aumento logrado en los 10 años fue del 20.6%. Pero veíamos que en ese período el ingreso per capita creció en 39.73%, es decir el doble que el salario mínimo. ¿Qué pasó con ese 19.7% de diferencia? Obviamente, fue a parar a las manos de los grupos de mayores ingresos. Una prueba irrefutable de la fuerte concentración del ingreso y la riqueza que se ha operado en Colombia en la última década.

El análisis comparativo de la evolución de los salarios pagados en la industria de la construcción arroja resultados similares. Estos crecieron en términos reales en 17.35% entre 1971 y 1980, mientras el ingreso per capita aumentaba en 36.18%.

La situación es todavía peor en la industria manufacturera. Los salarios de los obreros aumentaron en los 11 años comprendidos entre 1970 y 1980 en solo 9% al pasar de 20.047 a 21.883 pesos de 1970; es decir, que crecieron en una proporción 4 veces menor que el ingreso per capita. Y el caso de los empleados es absolutamente trágico porque su salario no creció sino que bajó en esos 11 años de 50.455 a 48.601 pesos de 1970; una caída del 3.6%.

Sencillamente es una ley de la producción capitalista el aumentar las ganancias de los empresarios al máximo. Y obviamente una vía expedita de hacerlo es rebajar los salarios de los trabajadores. Como esto ya no se puede hacer con los

salario:
una bu
minale
un plie
en 30%

E
cumple
la estru
ticas f
parte d
lizació
vincula
los ob
zación

F
tiene l
Bruto.
descen
je inau
aquí c
gran c
tos qu
que p
para e

F
térmir
su ava
que lo
hacer
y a la
y recr
trabaj
de far
hamb
de la
hijos

partic
y 198

salarios nominales, el mecanismo de los precios ha brindado una buena solución: qué importa aumentar los salarios nominales en un 28% para salir de una engorrosa discusión de un pliego de peticiones si al poco tiempo se suben los precios en 30%; el resultado es el mismo: el salario real baja.

Esta ley de la producción capitalista en cuanto tal se cumple en Colombia con tanto mayor facilidad, cuanto que la estructura socioeconómica y la correlación de fuerzas políticas favorece ampliamente al capital frente al trabajo. De parte de la clase empresarial está el fuerte grado de monopolización que le concede un poder casi sin límites y su estrecha vinculación con las instancias gubernamentales; de parte de los obreros están el desempleo y el escaso grado de sindicalización que lo hacen increíblemente débil.

Reflejo de todo esto es la participación decreciente que tiene la remuneración del trabajo sobre el Producto Interno Bruto. El cuadro No. 16 muestra que dicha participación descendió del 41.2% en 1970 al 37% en 1979. Un porcentaje inauditamente bajo aún para un país capitalista. De nuevo aquí concluimos que la década del 70 ha sido la década de la gran concentración del ingreso y del capital. Porque los puntos que va perdiendo el trabajo sobre el PIB no son otra cosa que puntos de ganancia, de acumulación, de concentración para el capital.

Finalmente, preguntémosnos qué significa todo esto en términos del bienestar de las clases trabajadoras. Significa que su avance por la vía del aumento salarial es tan insignificante, que los trabajadores tienen que acudir a otros medios para hacer frente al incontenible crecimiento del costo de la vida y a las crecientes demandadas de salud, educación, vivienda y recreación. Esos medios no son otros que la ampliación del trabajo familiar. Sencillamente el salario del obrero cabeza de familia no alcanza sino para que los hijos se mueran de hambre. Por eso no hay más remedio que acudir a la entrada de la mujer al mercado de trabajo, lo mismo que a la de los hijos mayores.

En este sentido interpretamos el aumento de la tasa de participación de la fuerza laboral que se advierte entre 1970 y 1981 en el cuadro No. 17. La tasa bruta de participación,

Cuadro No. 16

PORCENTAJE DE LA REMUNERACION DEL TRABAJO SOBRE EL PIB AL COSTO DE LOS FACTORES

(Precios corrientes)

SECTOR	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Agropecuario	30.1	29.7	27.1	23.9	25.5	23.8	21.1	22.9	25.0	26.0
2. Pesca y caza	34.2	41.7	16.3	18.9	23.5	24.8	20.9	21.6	19.5	20.3
3. Silvicultura, tala y corta	22.2	21.7	20.1	18.0	16.5	18.9	19.4	23.3	24.5	25.2
4. Minería	37.8	39.9	39.3	39.7	38.1	38.9	46.0	48.4	48.9	47.7
5. Industria manufacturera	41.8	40.8	40.2	35.2	30.4	31.2	31.6	31.6	31.1	30.2
6. Construcción	80.6	78.7	75.7	73.7	73.9	74.9	74.3	73.8	73.0	73.6
7. Comercio	18.9	18.6	16.2	14.0	11.9	12.1	10.7	10.9	12.5	14.1
8. Transportes	43.7	44.9	49.0	50.9	47.5	53.2	50.9	48.9	49.1	44.2
9. Comunicaciones	58.1	59.6	60.1	60.7	51.7	50.6	53.9	58.9	71.1	66.7
10. Electricidad, gas y agua	36.8	37.1	35.0	39.3	41.5	40.4	36.6	37.6	43.4	42.1
11. Bancos, seguros, otras financieras y finca raíz	61.4	59.3	57.6	57.8	54.4	54.8	59.7	61.2	58.7	60.7
12. Alquileres netos de viviendas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. Servicios personales	58.0	59.6	58.2	61.7	63.6	62.6	61.1	61.0	60.0	60.0
14. Servicios del gobierno	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	41.2	41.5	40.0	37.0	36.3	36.3	34.7	35.0	36.5	37.0

Fuente: Banco de la República

años.
ción c
de tra

so, de i
cifras c
vida, e
concen
sino o
someti
fuerza

entend
mente
nos al

Fuente: D
(1) Pol

Año
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981

TASA BR

Cuadro No. 17

TASA BRUTA DE PARTICIPACION DE LA FUERZA LABORAL (1)

Año	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
1970	33.0	29.5		
1971	29.2	29.7		31.5
1972			30.7	
1973		36.7		35.4
1974				33.2
1975				34.8
1976	35.9	35.9	35.9	36.7
1977	36.0	36.5	36.8	36.2
1978	36.7(1)		37.6	37.5
1979	37.9	38.1	38.8	40.2
1980	40.5	40.7	39.6	40.5
1981	38.8			

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares

(1) Población económicamente activa como proporción de la población total

entendida como la relación entre la Población Económicamente Activa y la Población Total, pasa de porcentajes vecinos al 30% en 1970 a porcentajes del 40% en 1980 y 1981.

Otros interpretan esta evolución como signo de progreso, de industrialización, de modernización. Pero a la luz de las cifras que hemos analizado sobre el aumento del costo de la vida, el escaso aumento de los salarios reales y la fuerte concentración de la riqueza y el ingreso, no puede significar sino otra cosa: la dinámica de acumulación del capital que va sometiendo a toda la población, que la va convirtiendo en fuerza de trabajo lista para producirle nuevas ganancias.

En Colombia este proceso puede durar por muchos años. Aún queda un colchón relativamente grande de población que no trabaja y que puede ser incorporada al mercado de trabajo con solo proseguir las tendencias actuales. El

proceso puede durar en teoría hasta que se cope toda esa población reduciendo en cada hogar la población no trabajadora a la absolutamente inepta para trabajar produciendo ganancias adicionales al capital.

da esa
trabaja-
ciendo

SEGUNDA PARTE

Colombia en el Mercado Internacional

EL SECTOR EXTERNO EN LA DECADA DE LOS SETENTA

Si en algún campo la economía colombiana sufrió una transformación importante entre 1970 y 1981 fue en el sector externo, es decir en el campo de sus relaciones con el resto del mundo. Comercio exterior, crédito externo e inversión extranjera presentan al final de este período una faz totalmente diferente de la que ostentaban en los años sesenta. En ese tiempo se consideraba un sueño llegar a exportar por valor de mil millones al año y el pan nuestro de cada día eran los déficits en la balanza de pagos; hoy nos hemos ido habituando a que los dólares sobran en términos relativos, hasta el punto de que el dólar negro lleva seis años por debajo del dólar oficial.

A continuación presentamos un recuento de lo que ha sido la evolución de las exportaciones e importaciones, el crédito externo, la inversión extranjera y la tasa de cambio en el país durante estos años.

En nuestra interpretación el sector externo de un país atrasado como Colombia es determinado primordialmente por las políticas dictadas por las necesidades del proceso de acumulación capitalista a escala mundial. Dichas políticas fuerzan a la vez una política externa adecuada por parte de los distintos gobiernos colombianos. Por eso al tratar cada punto nos referimos al marco de política, tanto de la política del capital multinacional como de la política externa del gobierno colombiano.

Nos interesa, además, evaluar en qué medida el desarrollo del sector externo ha incidido sobre el desarrollo de la producción y acumulación, del empleo, la inflación y los salarios, que hemos descrito en la primera parte de este trabajo.

1. COMERCIO EXTERIOR: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

El cuadro No. 18 muestra la evolución de las exportaciones e importaciones colombianas y de la balanza comercial entre 1970 y 1981. Las **exportaciones** pasaron en el período de la modesta cifra de 664.4 millones a la cifra importante de 3.987.4 millones, es decir, prácticamente 4.000 millones. Este cambio representa un aumento gigantesco del 500%, cambio que significa una variación total en el papel que juegan en el panorama económico nacional (recordemos que el PIB no creció en más del 79%).

Cuadro No. 18

REGISTROS DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

AÑO	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	Balanza Comercial
	Total	Café		
1970	664.4	461.0	920.6	- 256.2
1971	633.3	399.6	784.8	- 151.5
1972	820.1	428.1	902.0	- 81.9
1973	1.176.2	595.4	1.225.5	- 49.3
1974	1.415.5	623.1	1.788.4	- 372.9
1975	1.442.5	680.5	1.502.6	- 60.1
1976	1.773.7	996.0	1.990.7	- 217.0
1977	2.312.5	1.512.6	2.665.8	- 353.3
1978	2.941.7	2.026.8	3.412.8	- 471.1
1979	3.531.8	2.024.9	4.629.7	- 1.097.9
1980	3.987.4	2.374.2	5.412.8	- 1.425.4

Fuente: Banco de la República

Este crecimiento es muy acorde con las directrices dictadas por el capital multinacional a través de la Comisión Trilateral(1) desde 1973 y a través de los pregoneros del monetarismo desde el 75.

Según estas directrices los países atrasados solo lograrán un desarrollo económico sostenido si logran elevar y estabilizar sus exportaciones; los países industrializados deben abrir sus mercados al volumen creciente de productos manufacturados que pueden producir con éxito muchos países en desarrollo, y estabilizar sus economías para asegurar una demanda amplia a las exportaciones de productos primarios de éstos.

Los tres gobiernos colombianos de los años setenta siguieron la misma política. La segunda estrategia del plan de Pastrana Borrero era fomentar las exportaciones para así obtener las importaciones necesarias para romper los obstáculos que impiden el crecimiento económico del país; el plan de López Michelsen plantea el impulso selectivo a las exportaciones como medio para incentivar la producción del subsector moderno en el campo; y la política de Turbay plantea "convertir las exportaciones en el principal motor del desarrollo del país".

En cuanto a la estructura de las exportaciones, se observan dos movimientos encontrados. En los primeros cinco años la participación del café sobre el total va disminuyendo de un 69.3% en 1970 hasta llegar al 44.0% en 1974; este descenso se explica por los precios bajos del café, por la demanda externa ampliada para los nuevos productos de exportación colombianos y por la política de los gobiernos de Lleras y Pastrana de estimular las exportaciones no tradicionales. Pero a partir de 1975 empieza el movimiento contrario que le va devolviendo al café su antiguo puesto de preferencia; en 1980 las exportaciones del grano representan el 59.5% del total. Esto es debido, claro está, a la bonanza cafetera con sus magníficos precios y con el consiguiente aumento de la producción interna, pero también al desestímulo a las exportaciones no tradicionales que se ha producido por la revaluación relativa del peso colombiano en los años de la bonanza.

(1) Véase: GOMEZ GILBERTO y PARRA ERNESTO. *El Nuevo Orden Económico y la Trilateral*, en *CONTROVERSIA*, 1978, No. 68-69.

1. COMERCIO EXTERIOR: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

El cuadro No. 18 muestra la evolución de las exportaciones e importaciones colombianas y de la balanza comercial entre 1970 y 1981. Las **exportaciones** pasaron en el período de la modesta cifra de 664.4 millones a la cifra importante de 3.987.4 millones, es decir, prácticamente 4.000 millones. Este cambio representa un aumento gigantesco del 500%, cambio que significa una variación total en el papel que juegan en el panorama económico nacional (recordemos que el PIB no creció en más del 79%).

Cuadro No. 18

REGISTROS DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

AÑO	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	Balanza Comercial
	Total	Café		
1970	664.4	461.0	920.6	- 256.2
1971	633.3	399.6	784.8	- 151.5
1972	820.1	428.1	902.0	- 81.9
1973	1.176.2	595.4	1.225.5	- 49.3
1974	1.415.5	623.1	1.788.4	- 372.9
1975	1.442.5	680.5	1.502.6	- 60.1
1976	1.773.7	996.0	1.990.7	- 217.0
1977	2.312.5	1.512.6	2.665.8	- 353.3
1978	2.941.7	2.026.8	3.412.8	- 471.1
1979	3.531.8	2.024.9	4.629.7	- 1.097.9
1980	3.987.4	2.374.2	5.412.8	- 1.425.4

Fuente: Banco de la República

Este crecimiento es muy acorde con las directrices dictadas por el capital multinacional a través de la Comisión Trilateral⁽¹⁾ desde 1973 y a través de los pregoneros del monetarismo desde el 75.

Según estas directrices los países atrasados solo lograrán un desarrollo económico sostenido si logran elevar y estabilizar sus exportaciones; los países industrializados deben abrir sus mercados al volumen creciente de productos manufacturados que pueden producir con éxito muchos países en desarrollo, y estabilizar sus economías para asegurar una demanda amplia a las exportaciones de productos primarios de éstos.

Los tres gobiernos colombianos de los años setenta siguieron la misma política. La segunda estrategia del plan de Pastrana Borrero era fomentar las exportaciones para así obtener las importaciones necesarias para romper los obstáculos que impiden el crecimiento económico del país; el plan de López Michelsen plantea el impulso selectivo a las exportaciones como medio para incentivar la producción del subsector moderno en el campo; y la política de Turbay plantea "convertir las exportaciones en el principal motor del desarrollo del país".

En cuanto a la estructura de las exportaciones, se observan dos movimientos encontrados. En los primeros cinco años la participación del café sobre el total va disminuyendo de un 69.3% en 1970 hasta llegar al 44.0% en 1974; este descenso se explica por los precios bajos del café, por la demanda externa ampliada para los nuevos productos de exportación colombianos y por la política de los gobiernos de Lleras y Pastrana de estimular las exportaciones no tradicionales. Pero a partir de 1975 empieza el movimiento contrario que le va devolviendo al café su antiguo puesto de preferencia; en 1980 las exportaciones del grano representan el 59.5% del total. Esto es debido, claro está, a la bonanza cafetera con sus magníficos precios y con el consiguiente aumento de la producción interna, pero también al desestímulo a las exportaciones no tradicionales que se ha producido por la revaluación relativa del peso colombiano en los años de la bonanza.

(1) Véase: GOMEZ GILBERTO y PARRA ERNESTO. *El Nuevo Orden Económico y la Trilateral*, en *CONTROVERSIA*, 1978, No. 68-69.

La situación actual parece, por lo tanto preocupante, por cuanto las exportaciones no tradicionales han perdido dinamismo; una pérdida difícil de recuperar en pocos años. Sin embargo, hay que reconocer que la bonanza fortaleció la posición colombiana al interior del mercado mundial del café, ya que la participación del país en él creció en cuatro puntos por lo menos.

Los efectos del aumento de las exportaciones sobre el desarrollo de la producción son patentes y ya los hemos mencionado en otros lugares. El auge exportador es uno de los principales responsables de la etapa de prosperidad de los años 72 y 73 y sin duda, fue el factor clave para salir de la crisis en 1975; de no haber sido por el aumento de los precios del café a raíz de las heladas brasileñas de mayo de ese año, la recuperación hubiera tardado uno o dos años por lo menos. También en sentido negativo, la baja de los precios del café y la caída consiguiente de las exportaciones en 1980 y comienzos del 81 contribuyó a la crisis por la que atravesó la economía colombiana en estos dos años. Concluimos que el sector externo sigue siendo factor determinante de la evolución de nuestra economía.

Por lo que respecta a las **importaciones**, el cuadro es semejante. Colombia pasó de importar por valor de 920.6 millones en 1970 a importar por 5.412.8 millones en 1980; esto representa un aumento del 487.9%, aumento también gigantesco como el de las exportaciones. Es bueno tener en cuenta que la balanza cambiaria siempre es deficitaria, tal como se ve en el cuadro No. 18; es decir que año tras año importamos más de lo que exportamos y el déficit se cubre a través del mercado de capitales (crédito externo principalmente). Los últimos dos años muestran un déficit fuerte y peligroso, pero la bonanza cafetera que se aproxima en 1982 puede subsanarlo.

El análisis de la estructura de las importaciones según su uso o destino económico que facilita el cuadro No. 19, revela la actual estructura del aparato productivo colombiano. Las importaciones de bienes de capital llegan en 1980 al 36.2%, las de materias primas y bienes intermedios al 49% y las de bienes de consumo al 14%. Es decir, por una parte, que el país ha logrado substituir las importaciones de la gran masa de los bienes de consumo que requiere por pro-

Cuadro No. 19

IMPORTACIONES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO
(millones de US\$)

Año	Total	Bienes de consumo		Materias primas y bienes intermedios		Bienes de capital		Diversos
		%	%	%	%	%	%	
1970	930.1	98.2	10.5	382.9	41.1	441.1	47.4	7.8
1971	794.6	87.5	11.0	355.5	44.7	344.2	43.3	7.3
1972	911.1	111.4	12.5	434.1	47.6	356.6	39.1	8.9
1973	1.289.8	179.0	13.8	627.6	48.6	472.8	36.6	10.3
1974	1.788.4	190.8	10.6	991.3	55.4	586.1	32.7	20.11
1975	1.497.7	725.7	48.4	598.9	39.9	—		
1976	1.990.6	221.4	11.1	984.5	49.5	784.7	39.4	5
1977	2.665.8	379.5	14.2	1.369.2	51.4	912.0	34.2	4.9
1978								
1979	4.629.7	535.830	11.5	2.383.5	51.5	1.669.4	36.0	40.9
1980	5.412.7	759.357	14.0	2.653.3	49.0	1.964.6	36.2	35.4

Fuente: Incomex

ducción interna. Y por otra, que su industria depende en buena medida del extranjero para surtirse de materias primas y bienes intermedios y que lo que logra adquirir en bienes de capital es aún inferior a lo que necesita en capital circulante.

Sin embargo, hay que destacar que la evolución de los porcentajes a lo largo de los 11 años revela una tendencia desfavorable para el país, la cual confirma los síntomas de estancamiento de la industria destacados atrás. En efecto, las importaciones de bienes de consumo, que representaban el 10.5% en 1970, pasaron a ser el 14% del total en 1981, y los bienes de capital que representaban el 47.1% en el 70 descendieron al 36.2% en el 81.

Pasemos ahora a ver el transfondo político. Aquí, lo mismo que en el caso de las exportaciones, aparece la política multinacional difundida por la Comisión Trilateral y el monetarismo de Chicago. Como contrapartida a la apertura de los países industrializados a sus exportaciones, los países en desarrollo "deben abrirse al comercio internacional activando sus importaciones de bienes de capital, bienes intermedios, materias primas industrializadas y bienes de consumo".

Ya vimos cómo el gobierno de Pastrana fundamenta su estrategia de promoción de exportaciones precisamente en función de ampliar las importaciones; en ese caso se enfatizaban las importaciones de bienes de capital y bienes intermedios y materias primas. Por su parte, los gobiernos de López y Turbay acudieron al fomento de las importaciones no solo para lograr esa finalidad, sino también como un medio de contrarrestar los efectos de expansión monetaria que causó la bonanza cafetera.

Los efectos sobre el desarrollo de la producción son patentes. En los primeros años de la década la importación abundante de bienes de capital y materias primas contribuyó a acelerar el proceso productivo y tuvo mucho que ver con la expansión del 72 y 73. En los años siguientes al 75 el influjo fue de signo contrario: la importación de artículos de consumo que se producen en el país estimulada por los gobiernos de López y sobre todo de Turbay, frenó la producción interna en varios ramos de la industria, sobre todo en la textil, en la metalmecánica, y en la de confecciones.

Tasa de cambio y reservas internacionales

En el contexto del comercio exterior cabe referirse a dos puntos de gran importancia en la vida económica colombiana: la devaluación del peso y la evolución de las reservas internacionales. El cuadro No. 20 contiene la información básica al respecto.

Cuadro No. 20

RESERVAS INTERNACIONALES (NETAS) Y TASA DE CAMBIO (DICIEMBRE)

Año	Reservas (millones de dólares)	Tasa de cambio 1 US\$ = pesos	Variación %
1970		19.10	
1971	170.4	20.91	9.4
1972	345.2	22.79	9.0
1973	515.9	24.79	8.7
1974	429.5	28.58	15.3
1975	547.2	32.96	15.3
1976	1.165.8	36.32	10.2
1977	1.829.6	37.96	4.5
1978	2.481.8	41.00	8.0
1979	4.105.9	44.00	7.3
1980	5.416.0	50.92	15.7
1981(e)		59.0	16.0

Fuente: Banco de la República

En los once años transcurridos entre comienzos de 1970 y finales de 1980, el peso colombiano se devaluó en 166.6%. La tasa de devaluación se situó en los primeros cuatro años alrededor del 9%, subió al 15% en 1974 y 1975 y luego cayó por debajo del 9% hasta 1979; en 1980 y 1981 volvió a subir por encima del 15%. Las fluctuaciones dependen de la política del gobierno. Los primeros años se busca darle competitividad a las exportaciones no tradicionales; en los

siguientes prima el objetivo de contener la expansión monetaria causada por la avalancha de dólares provenientes de las bonanzas del café y la droga; sólo en los dos últimos años se busca un compromiso entre los dos objetivos.

Las reservas internacionales son un punto de satisfacción en la década. Como se ve en el cuadro No. 20 su nivel era despreciable en 1971: 170.4 millones de dólares. Hasta 1980 crecieron en un 3.078% para situarse en 5.416 millones. Una cifra que si se aprovechara como base para una verdadera industrialización del país sería palanca suficiente para hacernos avanzar lo que no hemos logrado en los últimos diez años.

2. CREDITO EXTERNO E INVERSION EXTRANJERA

Hasta hace pocos años Colombia se distinguía de los principales países latinoamericanos por su escaso grado de endeudamiento externo. Pero esa situación está en vías de desaparecer a juzgar por el fuerte incremento que presenta la deuda pública externa entre 1970 y 1980. Como se muestra en el cuadro No. 21, la deuda pública externa vigente a 31

Cuadro No. 21

REGISTROS DE INVERSIONES EXTRANJERAS Y DEUDA PUBLICA EXTERNA (millones de dólares)

Año	Saldo Vigente de inversiones a diciembre	Deuda pública externa vigente a diciembre
1970	457.3	1.412.3
1971	501.3	1.480.7
1972	540.1	1.739.5
1973	560.4	2.069.4
1974	584.4	2.178.9
1975	632.9	2.517.8
1976	685.5	2.600.1
1977	801.2	2.830.7
1978	844.0	2.961.8
1979	957.4	3.524.3
1980	1.061.0	4.242.5

Fuente: Banco de la República, Oficina de cambios

de diciembre de cada año creció en estos años en un 200.4% pasando de 1.412 a 4.242.5 millones de dólares.

Igualmente creció la inversión extranjera en el país. El mismo cuadro muestra que los registros de inversiones extranjeras en la oficina de control de cambios pasaron de 457.3 millones de dólares en 1970 a 1.061 millones en 1980, creciendo en un 132%.

El crecimiento del crédito externo y de la inversión extranjera son también postulados de la estrategia multinacional propugnada por la Comisión Trilateral. Dentro de su política de desarrollo para los países atrasados, esta plantea la propuesta de la reestructuración de la producción en los países en desarrollo en el sentido de que estos establezcan industrias productoras de bienes de consumo y los exporten a los países industrializados. En este contexto considera que las empresas extranjeras pueden constituir un "poderoso estímulo al desarrollo de estos países" a través de la introducción de técnicas más eficientes de manejo empresarial y comercialización, de nuevas tecnologías y de capital. "Los países que desean el desarrollo económico deberían recibir gustosos a las empresas extranjeras en condiciones apropiadas". Además —piensa la Trilateral— los países en desarrollo deberían aceptar de buen grado el crédito externo que les puedan suministrar los países industrializados, por ejemplo, a través de intermediarios oficiales como el Banco Mundial y sus afiliados.

Esta política ha sido aceptada implícitamente por todos los gobiernos colombianos. Sin embargo, ha sido el gobierno de Turbay Ayala el que la ha hecho suya propia en forma explícita, como veremos al comentar su plan de desarrollo. De hecho, los años en que más ha crecido la inversión extranjera y el crédito externo son los últimos. La primera creció en 1979 en 250% y en 1980 en 492%; el segundo creció en los dos años en 250% aproximadamente.

Los efectos de este crecimiento se deben ver a corto y largo plazo. A corto plazo el impacto sobre la producción ha sido considerable en la primera mitad de la década, cuando la inversión y el crédito fueron primordialmente orientados a los sectores productivos: la industria y la agricultura (por ejemplo los créditos para el DRI); en la segunda mitad, fueron

destinados a la inversión en minería, infraestructura y comunicaciones que a corto plazo tienen poca repercusión sobre la producción. A largo plazo estas inversiones van a incentivar probablemente la producción industrial. Además, las inversiones en minería (níquel del Cerrejón y carbón de Cerromatoso) van a generar una corriente fuerte y continua de dólares que fortalecerán al estado colombiano en una forma parecida a como el petróleo ha fortalecido al estado en Venezuela.

Pero esto va acompañado de una dependencia creciente de Colombia con respecto al capital multinacional. Y además, significa en el mediano y largo plazo una sangría considerable de dólares por concepto de pago de intereses y de remesa de utilidades de las empresas extranjeras.

3. CONCLUSION

Aumento sustancial del comercio exterior (importaciones, exportaciones), del crédito externo y de la inversión extranjera. Esta es la síntesis del sector externo colombiano en la década de los setenta. ¿Cómo se interpreta este hecho? Sencillamente es la puesta en práctica del nuevo modelo de acumulación adoptado por el Estado colombiano a partir de los años setenta. Se abandona al anterior modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo, más bien volcado hacia el interior del país, y se lo cambia por el de la gran inversión capitalista en renglones dinámicos de la economía mundial, con una internacionalización de la economía cuyos pilares son precisamente la apertura a la inversión extranjera y la elevación de la competitividad de los productos colombianos en el mercado internacional (1).

(1) ROJAS FERNANDO. El estado de los ochenta: ¿un régimen policivo?, en *CONTROVERSIA*, Nos. 82-83, 1980, pp. 10-13,

TERCERA PARTE

Doce Años de Política Económica

INTRODUCCION

La intervención del Estado en el campo estrictamente económico no es un fenómeno exclusivo de nuestro siglo, sino que ya se venía dando desde los orígenes mismos del capitalismo como una acción encaminada a resolver las contradicciones y crisis inmanentes al sistema.

Sin embargo, fue solo a partir de los años 30, después de la Gran Crisis, cuando la ciencia económica comenzó a dotar conscientemente a los gobiernos de todo un instrumentario de política económica específicamente diseñado para contrarrestar las fuerzas cíclicas que rigen el proceso de producción capitalista con sus secuelas sociales de inflación y desempleo. A Keynes le debe el sistema el mayor aporte en el campo del manejo estabilizador anticíclico, de la política económica, dentro de un enfoque estructural.

La reconstrucción de Europa en los primeros años de la postguerra y la urgencia de acelerar el desarrollo capitalista en Latinoamérica para alejar la amenaza comunista a partir de 1950, dieron un segundo empujon al desarrollo de la política económica como ciencia; ellas obligaron a las instancias económicas a racionalizar su acción con una visión de mediano y largo plazo. Fue entonces cuando apareció la Planeación como una actividad consciente en el mundo capitalista. Las teorías postkeynesianas y neoclásicas del crecimiento le dieron a este esfuerzo consistencia teórica.

Keynesianismo para el manejo de corto plazo y postkeynesianismo para el manejo de largo plazo dieron resultados alentadores en los años 50 y comienzos de los 60. El mundo capitalista creyó por entonces haber hallado la solución definitiva a sus conflictos: las grandes depresiones habrán quedado atrás, la inflación aparecía como un fenóme-

no pasajero y controlable, el desempleo masivo había desaparecido en los países más avanzados.

Pero la década de los setenta dió al traste con estas esperanzas. Una crisis latente de tipo crónico empezó a manifestarse con vehemencia cada vez mayor en los Estados Unidos y Europa Occidental, es decir en los países modelos del capitalismo: la producción se estancaba, la inflación persistía con tasas crecientes de año en año, el desempleo se volvía permanente y alcanzaba niveles insospechados diez años atrás.

Como antes, tampoco ahora tardó la teoría en surgir como respuesta a los conflictos. El heterodoxo keynesianismo fue hecho responsable de estos y se abogó por volver a la pureza del sistema. Fue así como surgió el nuevo monetarismo de Milton Friedman, resucitando, algo remozadas, las concepciones clásicas del siglo XVIII.

Fiel al sistema, aunque atrasada, Colombia ha seguido en el siglo XX los pasos principales de la historia de la política económica. Primero tímidamente cuando en el país no habrá economistas, luego con el entusiasmo de quien hace sus primeros vuelos y finalmente con verdadero arrebato. Al principio, usando el instrumentario fiscal y monetario keynesiano corte estructural, luego aplicando los dogmas de planeación de la teoría de la modernización, y por fin abrazando las máximas monetaristas. Todo ello, claro está, dentro de los límites que le fija el atraso a nuestro manejo económico.

Mencionemos dos rasgos que lo marcan de forma muy característica. El primero es el conflicto permanente y nunca resuelto entre estabilización y crecimiento económico: todos los gobiernos quisieran batir los records de aumento del Producto Interno Bruto logrados por el Brasil a comienzos de la década, pero ninguno se atreve por el momento a superar la barrera del 30% en la tasa de inflación, por la sencilla razón de que eso pondría en peligro político al sistema. La consecuencia es una incoherencia permanente, una eterna eterna contradicción entre los objetivos formulados y los instrumentos de política que se aplican, una distancia a veces astronómica entre las metas y los logros efectivos.

El segundo es el increíble cortoplacismo de la planeación. Planeación, por su mismo concepto, es una actividad de

largo plazo; se planea a cinco o a diez años y a un plazo menor se van revisando y corrigiendo los objetivos, metas e instrumentos fijados de acuerdo a los logros intermedios. Pero en Colombia la planeación se hace a lo más a dos años. Cada gobierno tiene que elaborar su propio plan de desarrollo, así el del anterior sea excelente; en la elaboración de cada plan nunca se va menos de un año; y un año antes de elecciones, nadie vuelve a pensar en el plan vigente por preocuparse de los votos que aseguren la presidencia o al menos la curul en la próxima legislatura. Esto hace que nunca se realice plenamente un plan, que sea imposible evaluarlo cabalmente y que siempre se esté comenzando de nuevo.

Escribir la historia de esta intervención del Estado en la economía colombiana sería una empresa fascinante que tal vez emprenda algún día CONTROVERSIA. Sin embargo, desborda los límites de esta publicación. Aquí nos limitamos a esbozar las líneas esenciales de la política económica en los últimos doce años. Fieles a nuestra metodología la ubicamos como el factor interno que influye en la trayectoria concreta del proceso de producción capitalista en el país.

Felizmente, el período en estudio abarca tres gobiernos prácticamente completos y felizmente también, a través de ellos se manifiestan todos los momentos que acabamos de mencionar: hay una acción coyuntural anticíclica que desplaza su énfasis del estructuralismo keynesiano hacia el monetarismo Friedmaniano, y una actividad planeadora empeñada en diferenciarse con rasgos originales en cada uno de los tres gobiernos. A continuación trataremos los dos aspectos teniendo siempre en cuenta nuestra metodología de ver la acción del Estado como un elemento que, junto con el capital monopolista internacional, puede modificar parcialmente la forma del desarrollo de la producción capitalista, pero sin tocar sus leyes esenciales.

TRES PLANES DE DESARROLLO

Comenzamos el recuento de la política económica entre 1970 y 1981 por la planeación. En breves líneas tratamos de describir los rasgos esenciales, de desentrañar el modelo económico subyacente y de analizar las consecuencias sobre la evolución del proceso productivo, de los tres últimos planes de desarrollo en Colombia: LAS CUATRO ESTRATEGIAS de Misael Pastrana Borrero, PARA CERRAR LA BRECHA de Alfonso López Michelsen y el PLAN DE INTEGRACION NACIONAL "PIN" de Julio César Turbay Ayala.

1. LAS CUATRO ESTRATEGIAS

El plan de desarrollo elaborado por el gobierno de Pastrana por el equipo económico de L. Currie define el desarrollo como "el logro de un grado suficiente de abundancia material y un grado suficiente de distribución de esa abundancia",¹. Se da por sentado que para lograr ese grado suficiente de abundancia es necesario un estado de crecimiento autosostenido, al menos por algún tiempo. Para lograr ese crecimiento se requiere tener cierto control sobre el medio ambiente. La planeación se considera necesaria como un instrumento fundamental para lograr ese control. El objetivo inmediato de ella es acelerar el crecimiento disminuyendo la desigualdad en los niveles de consumo, ingreso y oportunidad.

El plan identifica como problemas claves que hay que resolver, los referentes a asegurar una mayor abundancia

(1) Departamento Nacional de Planeación. Las cuatro estrategias 1972.

dentro de una mayor igualdad. Piensa que los obstáculos para resolver estos problemas no radican en deficiencias de la mano de obra o del capital o de los recursos naturales. Más bien considera que provienen de factores institucionales que impiden la movilidad, crean una masa de obra mal remunerada y engendran la subutilización de los recursos.

Según él, las causas de las diferencias en el consumo se encuentran en la desigualdad de oportunidades, en las exenciones y evasiones de impuestos, en la alta tasa de crecimiento de la población y en la desviación de una buena parte de la mano de obra a la producción de bienes y servicios que solo consume una minoría.

Dentro del diagnóstico de la economía colombiana considera que la existencia de un gran volumen de recursos subutilizados se explica por la baja demanda efectiva y por la falta de incentivos para producir. La baja demanda se debe en buena parte a la existencia de barreras institucionales que impiden que la necesidad de consumo se convierta en demanda efectiva. Se debe también a la baja rentabilidad de trabajo de la mayoría de la mano de obra colombiana.

Como respuesta a este diagnóstico el plan propone una estrategia que permite al país entrar en la categoría de país desarrollado de crecimiento autosostenido, una estrategia que le de al país un impulso mínimo para alcanzar "el esfuerzo mínimo crítico". Esto implica de parte de la mano de obra, un aumento masivo de su movilidad, es decir, una resignación de la masa laboral, incluyendo a los trabajadores del campo.

Según esto, "el plan busca orientar su estrategia con estos fines: a) ir concentrando mayores recursos de inversión en el desarrollo urbano, con énfasis en la vivienda, la cual será financiada en gran parte por medio de nuevos ahorros generados por el ingreso adicional; b) en el fomento de las exportaciones para así obtener las importaciones necesarias que permitan romper los obstáculos que impiden el crecimiento; c) aumentar la productividad agrícola y acelerar el proceso de mejorar la distribución de la tenencia de la tierra para poder elevar los ingresos de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados internacionales de los productos exportables del agro; y d) proponer, además, una mayor

dependencia en los impuestos progresivos para atender el suministro de servicios sociales, con miras a reducir las desigualdades en el ingreso, en el consumo y en las oportunidades" 2.

Al incentivar la construcción se elevaría rápidamente el empleo ya que esta rama de la producción es un gran generador de puestos de trabajo, capaz de absorber de un día para otro grandes masas de mano de obra no calificada. Este aumento del empleo significaría una elevación considerable de los ingresos de la clase trabajadora, el cual produciría de inmediato un aumento de la demanda de bienes de consumo masivo, tanto industriales como agropecuarios. Para responder a esa demanda la industria ampliaría su producción generando nuevo empleo y los obreros deberían desplazarse de la construcción hacia la industria que pasaría a ser el eje del desarrollo.

La segunda estrategia tiene una finalidad muy definida de suministrar las divisas necesarias para adquirir las importaciones requeridas por los otros sectores, sobre todo el industrial, y servir la deuda resultante de la financiación externa. La política de "exportar" vino así a remplazar a la "sustitución de importaciones".

El desarrollo de la agricultura se planteaba como un sistema de subir sustancialmente los ingresos de los grupos familiares de niveles de vida más bajos y con menor poder de compra. Por eso proponía elevar los ingresos mediante una política de incremento de la productividad agrícola. Lógicamente ese planteamiento llevaba implícita la idea de incentivar el éxodo campesino en la medida en que se fuera produciendo excedente agrícola y mientras que la industria de la construcción demandaba mano de obra no calificada. El Plan advertía que la estrategia estaría coherentemente coordinada con una política urbana de generación masiva de mejores y nuevos empleos.

Finalmente se formula una cuarta estrategia de distribución del ingreso. Los autores del plan confiaban que como efecto de la primera estrategia se produciría una redistribu-

(2) Ib. p. 8

ción real al ampliar el empleo y consecuentemente el ingreso a capas de los más bajos niveles que son precisamente las que acuden a la industria de la construcción en busca de trabajo. Además se habla de mecanismos de control de evasión de impuestos y de eliminación de exenciones, cosas que nunca sucedieron.

El trasfondo

Es evidente que las Cuatro Estrategias se ubica dentro de los primeros modelos de desarrollo de los años cincuenta y sesenta, tales como la teoría de la modernización, del despegue, etc.,. Estos modelos tienden a identificar desarrollo con crecimiento (mayor producción, mayor riqueza) y a privilegiar como causas del subdesarrollo las fallas estructurales, entendiendo por estructura la distribución de los factores económicos entre los distintos sectores de la producción. Una reubicación de la población rural, por ejemplo podría causar un aumento considerable de la producción, el empleo y los ingresos; el desplazamiento de obreros de ramas industriales de baja productividad hacia ramas de alta productividad haría otro tanto.

Lo original de la concepción de Currie en este plan era la idea de concentrar el esfuerzo nacional sucesivamente sobre sectores dinámicos de la economía, que produciría efectos mucho más significativos que la dispersión habitual en los planes anteriores. Por este camino en pocos años se llegaría al crecimiento autosostenido. Se piensa en efectos conocidos en las revoluciones industriales históricas como el de la complementariedad técnica y el de la inversión inducida.

Teóricamente es una forma de elevar la tasa de ganancia en forma sectorial para concentrar allí la acumulación. La tasa de ganancia se eleva, por ejemplo, al fomentar la construcción, por la mayor escala en que es posible producir, por la baja de costos tanto de capital constante como de capital variable que implica la concentración de recursos crediticios, por la aceleración de la velocidad de rotación del capital que produce la disponibilidad del crédito para los compradores, etc. Otro tanto se diga de la elevación de la productividad del campo: no es otra cosa que incentivar la acumulación capitalista en el campo (inversión en adecuación, insumos, maquinaria) ofreciéndole al capital ventajas que elevan la tasa de ganancia de este sector.

Los efectos

Si analizamos la implementación de la primera estrategia en los años 1973 y 1974 (el Plan solo apareció en 1972), encontramos los resultados siguientes:

En 1973 se dió efectivamente un aumento considerable de la construcción: el Banco de la República estimó en 21% el incremento en el área total construida para vivienda; la construcción urbana total creció en aproximadamente 16.2%; la construcción pública en 8.3%.

El aumento del empleo y de los ingresos causado por el auge de la construcción elevó, como se esperaba, la demanda de bienes industriales, lo que se tradujo en un crecimiento importante de la producción manufacturera en 1973: esta creció en 9.4% con respecto a 1972, un crecimiento superior al del 72 (9.1%) y al promedio de los cinco años anteriores.

Por lo que toca a la segunda estrategia, ya hemos indicado en la segunda parte de este trabajo, a propósito del influjo del sector externo en el desarrollo de la producción, cómo las exportaciones crecieron notablemente en los años 72 y 73.

Con respecto a la tercera estrategia hay que decir que los logros en 1973 fueron nulos. La producción de los cultivos diferentes al café tuvo un incremento negativo de -0.3%. El café aumentó significativamente incentivado por la buena situación externa y, gracias a ello, el crecimiento total del sector agrícola llegó al 4% aunque fue inferior al de 1972.

En el año 74 las cosas empezaron a cambiar. El auge de la construcción no fue duradero ya que en el segundo semestre de este año se empezó a notar una sensible disminución del ritmo de crecimiento, la cual hizo que la tasa de crecimiento descendiera al 3.9% con la consecuencia de una baja del empleo en el sector, calculada en unos 9.000 puestos de trabajo.

En conjunto se puede decir que el efecto esperado según el cual la demanda nueva de bienes de consumo, originada en el poder de compra de los trabajadores de la construcción, produciría un auge en la industria de bienes de consumo ma-

sivo, auge que a su vez ampliaría la demanda de mano de obra haciendo que los nuevos obreros y parte de los ocupados en la construcción pasaran a la industria, no se dió.

Claro que un modelo como el concebido por Currie no es para implementar en dos años, pero ya insinuamos que ese es el triste destino de los planes de desarrollo en Colombia. Sin embargo, aún prescindiendo de eso, hay razones para afirmar que el resultado tenía que ser el que fue (3).

Por una parte el "boom" de la construcción y una política agrícola a favor de la agricultura comercial aceleró el éxodo campesino hacia las ciudades; por otra parte, la construcción no solamente necesita gente muy poco calificada, sino que tampoco la capacita para ningún oficio ulterior. La habilidad que adquiere pegando ladrillos no eleva su productividad en ninguno de los otros sectores de la economía. Por eso, al disminuir el crecimiento del sector de la construcción esos obreros fueron quedando sin oficio. Así, la disminución del desempleo por las Cuatro Estrategias fue un logro efímero y pasajero.

En el sector agropecuario el proceso siguió en sentido diferente. En 1974 se logró el mayor crecimiento agrícola del período presidencial de Pastrana. La producción de los cultivos diferentes del café se incrementó en 13.3%. En este sentido puede decirse que la estrategia agrícola produjo resultados importantes. Tanto más cuanto que las nuevas tierras cultivadas no alcanzaron a representar un aumento del 1.0%, lo cual significa que la producción adicional se debe a un aumento de la productividad que era uno de los objetivos de la estrategia.

El aumento de la productividad se logró básicamente a través de la agricultura comercial; en efecto, el 94% del crecimiento global de los cultivos diferentes del café es explicado por el incremento del arroz, del algodón y del azúcar. Ello es lógico, puesto que en este gobierno se empezó a forzar el desarrollo del campo por el modelo de la gran propiedad

(3) FRANCISCO DE ROUX. Los planes de desarrollo en 1974, en *CONTROVERSIA*, No. 34, 1974, pp. 9-29, p. 10.

convertida en empresa capitalista; recordemos que en 1973 se puso fin a la Reforma Agraria con el Pacto de Chicoral.

Finalmente, refirámonos a la cuarta estrategia que hasta ahora ha quedado relegada de nuestra presentación. Ello no es casual, sino que corresponde a la realidad, donde también quedó relegada. Si se analiza el aumento de los costos de los insumos de la construcción, se concluye que los trabajadores fueron los menos beneficiados por la primera estrategia, vale decir, los verdaderamente explotados con ella. Observando los datos disponibles se ve que, mientras el costo total de los factores de la construcción se elevó en un 22.1% en el primer semestre de 1974, los trabajadores solo experimentaron alzas de 8.4% en sus salarios; entre tanto el costo de la vida obrera subió en 15%.

En el sector agrícola es obvio que el auge mencionado de la agricultura comercial no estaba "elevando los ingresos de los grupos familiares de niveles de vida más bajo y con menor poder de compra", tal como proclamaba la estrategia. Por otra parte, en el 73 y el 74 no creció el conjunto de productos agrícolas producidos por el sector campesino y en algunos casos disminuyó, como es el caso del trigo, la papa, la yuca, el cacao, el maíz, el frijol, la panela. Por consiguiente, la estrategia agrícola no consiguió producir el excedente necesario para la población que estaba dejando el campo.

Esto tuvo serias consecuencias inflacionarias. Como los productos enumerados son parte muy importante de la canasta familiar obrera, y como la migración y el empleo urbano estaban creciendo, se produjo una escasez relativa de alimentos y, por ende, el aumento de sus precios. Este subió en 30.8% en el año 74.

Todo esto permite concluir que la cuarta estrategia del plan, lograr una mejor distribución del ingreso, no se alcanzó. Y más bien la mala distribución existente tendió a empeorarse como consecuencia del plan. Si bien es cierto que aumentó el empleo, mayor fue el efecto inflacionario sobre la distribución del ingreso. El salario real descendió en 1974. Y por el otro lado, la mano de obra adicional que fue contratada por la industria de la construcción y por la agricultura comercial, enriqueció a los industriales, agricultores capitalistas y comerciantes elevando el grado de concentración del ingreso y la riqueza.

Conclusión

Simplificando se pueden resumir así los efectos del Plan de las Cuatro Estrategias: 1) el Plan contribuyó a mantener altas tasas de crecimiento de la producción en 1972, 1973 y 1974 y a reducir el desempleo en los dos últimos años; 2) sin embargo, el efecto fue de poca duración de manera que en 1974 se insinuaba la próxima recesión; 3) el Plan contribuyó a elevar sensiblemente las exportaciones y por efecto, las importaciones; 4) el Plan no contribuyó a mejorar la distribución del ingreso sino más bien a empeorarla.

2. PARA CERRAR LA BRECHA

El Plan de Desarrollo de López Michelsen formula como objetivo "lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y, por lo tanto, beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana" 1. Plantea que para lograr esto no es suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción, sino que es necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar que este transforme el estilo de vida de ese grupo de la población.

El Plan comprende dos partes: la primera está destinada a presentar las políticas macroeconómicas y la segunda las políticas sectoriales en los campos agropecuario, industrial, de fomento de las exportaciones y de desarrollo urbano y regional.

Las políticas macroeconómicas —monetaria y financiera, fiscal, de comercio exterior— están encaminadas a evitar la aceleración de un proceso inflacionario y a fomentar el crecimiento acelerado de aquellas actividades que utilizan intensamente el factor trabajo.

Las políticas fiscal, cambiaria y monetaria tienen como base la eliminación de subsidios y la creación de estímulos especiales para aquellas industrias que generan empleo. Estas políticas deben manejarse de manera que se garantice una disminución en el ritmo de crecimiento de los precios.

La segunda parte del Plan está dedicada a las políticas sectoriales. Se plantea allí una política industrial y una política de exportaciones que no traen nada nuevo. En cambio la

política agropecuaria es un punto central. El Plan Sectorial Agropecuario distingue dos subsectores al interior del sector rural. Por una parte está el subsector tradicional o de subsistencia, que produce más del 55% del consumo de alimentos del país y el 20% de los productos de uso industrial y que se caracteriza por la escasez de recursos y tecnología y por abrigar una gran población subempleada que pertenece a los grupos más pobres de la población. De otra parte está el sector moderno, caracterizado por su alta tecnología y productividad, capaz de elevar el ingreso de los grupos marginados y de asegurar al país un flujo constante de divisas necesarias para su desarrollo. En conjunto, el sector agropecuario se distingue por su gran dinamismo como generador de empleo: según el Plan, por cada peso de inversión genera 80% más de empleo que la industria manufacturera y 40% más que la industria de la construcción.

Por las mismas características de los dos subsectores, se considera necesario diseñar estrategias diferentes de desarrollo para cada uno de ellos.

Para el sector tradicional se propone el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, que se propone como una nueva concepción del desarrollo rural, la cual busca articular el conjunto de la inversión pública y la acción estatal en función de las necesidades de desarrollo de la producción. (adicionalmente el Plan menciona la Reforma Agraria pero sólo por cumplir).

El DRI se concebía como una estrategia económica inmediata de aumento de la producción nacional. En primer lugar, significa un aumento de la capacidad de consumo de un gran sector de la población; con el se supera la estrechez de mercado derivada de los ingresos bajos y concentrados, que ha sido uno de los limitantes de la producción agrícola en el país. En segundo lugar, dada la importancia de la producción de alimentos para el mercado interno, el aumento de la productividad en este subsector debía contribuir poderosamente a reducir el ritmo de la inflación. El DRI sería, por lo tanto, instrumento importante para aumentar la productividad, el ingreso real y el empleo en el sector rural.

Para lograr los objetivos mencionados, el Plan considera necesario atacar todas las variables que inciden en la produc-

ción, como son el crédito, y la tecnología, las que inciden en la comercialización y las que inciden en el desarrollo de la fuerza de trabajo como educación, salud y nutrición.

Para el subsector moderno del campo el Plan para Cerrar la Brecha propone tres objetivos generales:

1. Aumentar la producción de alimentos, sobre todo de aquellos que son prioritarios en el Plan de Alimentación y Nutrición y no se producen en el subsector tradicional.
2. Aumentar la producción de bienes agrícolas exportables.
3. Generar un mayor empleo en el campo.

Como instrumentos para lograr estos objetivos se proponen:

1. Brindar crédito para inversiones que eleven la productividad, como compra de maquinaria, adecuación de tierras a nivel predial, siempre y recolección de cosechas.
2. Incentivar el comercio exterior de productos agropecuarios, sobre todo de aquellos que generan abundantes divisas, y de aquellos en los cuales el país tiene ventajas comparativas al interior del Grupo Andino.

Entre los planes sociales el de mayor importancia era el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, PAN. El Plan tenía como objetivo fundamental mejorar, mediante la elevación del nivel nutricional, la calidad de los recursos humanos dando prioridad a la niñez de los sectores más pobres. Su ejecución se justificaba con tres argumentos principales:

1. Al mejorar la nutrición se reducen las necesidades de inversión en salud.
2. Se aumenta la productividad de la fuerza de trabajo.
3. Se eleva la productividad de la inversión en educación.

El objetivo propuesto debía lograrse a través de seis programas parciales que sirven de instrumentos: la producción de alimentos en general, el fomento a la producción de

alimentos procesados de alto valor nutricional, la organización del sistema de comercialización de alimentos, un programa nacional de educación nutricional, una serie de programas que favorecen una mejor utilización biológica de los alimentos ingeridos y finalmente el programa de distribución subsidiada de alimentos.

El tercer programa original del Plan para Cerrar la Brecha era el Programa de Integración de servicios en zonas marginales urbanas, IPC. Como objetivo del Programa se mencionaba iniciar un mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos humanos más pobres de la sociedad, por medio de la utilización racional del potencial de la comunidad y de la prestación efectiva de los diferentes servicios que prestan los diversos organismos del Estado.

Como formas de atacar este problema se proponen:

1. La protección a la familia, con atención preferencial a la infancia y a la juventud.
2. Incremento del salario familiar por medio de la creación de empleo.
3. Mejoramiento de las condiciones físicas e higiénicas de las viviendas y la prestación de los servicios públicos mínimos.

Para lograr estas metas se proponían dos medios principales: los Centros de Desarrollo Vecinal, CVC, unidades operativas de prestación de servicios a la niñez, a la familia y a la comunidad en general, y los Bancos de Trabajo, principal mecanismo de creación de empleo dentro de los CVC, que debían proporcionar herramientas y asesoría a la población para que pudiera trabajar, servir como Bolsa de Empleo dentro de la zona respectiva y canalizar el crédito para las empresas comunitarias y particulares que se crearan en torno al CVC.

Aparte de estos Programas que constituyen el núcleo del Plan, se mencionan, el Plan de educación, donde lo más importante es el compromiso de elevar el presupuesto de educación al 25% del Presupuesto Nacional, y el Plan de salud, donde lo más saliente es la presentación del Sistema Nacional de Salud.

El DRI se ubica en el marco de la imperiosa necesidad del proceso de acumulación de capital a escala mundial, de rebajar el valor de la fuerza de trabajo para disminuir los costos del capital variable y de rebajar el valor de las materias primas para disminuir los costos del capital constante. Rebajas que sólo se pueden lograr en la actual división internacional de trabajo, si los países atrasados juegan un papel de primordial importancia en ese proceso, como productores importantes de alimentos y materias primas.

El DRI, como Programa Central del Plan para cerrar la brecha se ubica en el marco de la imperiosa necesidad del proceso de acumulación de capital tanto a escala mundial como a nivel nacional, de rebajar el valor de la fuerza de trabajo para disminuir los costos del capital variable, y de rebajar el valor de las materias primas para disminuir los costos del capital constante. Condición esencial para dicha rebaja es la elevación de la productividad del trabajo.

Vistas las cosas desde el punto de vista de la acumulación interna, el DRI, al elevar la productividad del trabajo hace más baratos los productos del subsector tradicional urbano; como esos productos consisten básicamente en alimentos de consumo masivo, contribuye a rebajar el valor de la fuerza de trabajo urbana haciendo que los salarios puedan ser menores de lo que serían sin ese aumento de productividad. Así, el Programa disminuye los costos de capital variable elevando la tasa interna de ganancia.

Si atendemos a la acumulación a escala mundial, el DRI puede verse como un mecanismo de sustitución. En la actual división internacional del trabajo los países atrasados siguen jugando un papel esencial como suministradores de materias primas y alimentos. Para rebajar el valor de estos rebajando los costos del capital constante y el capital variable y elevando la tasa de ganancia en los países industrializados que importan esos artículos, es nuevamente esencial la elevación de la productividad en los países atrasados productores de ellos.

El DRI, al asignar la producción de alimentos para el consumo interno al subsector tradicional, deja libre todo el

subsector de la agricultura comercial moderna para que se dedique a la exportación.

También desde el punto de vista de la disminución del capital constante obra el DRI en favor de la acumulación interna. En efecto, al asignar la producción de alimentos para el consumo interno al subsector de la agricultura tradicional, deja libre al subsector de la agricultura comercial moderna, para que se dedique a producir materias primas industriales y productos de exportación. Como el subsector se caracteriza precisamente por su alta productividad, produce materias primas a costos rebajados.

Aquí nos encontramos con la acumulación a escala mundial. Así como produce materias primas para la industria doméstica, la agricultura moderna produce materias primas y alimentos para el mercado externo.

El PAN es complementario del DRI en todas estas funciones, lo mismo que los planes de educación y de salud, ya que todos ellos elevan la productividad del trabajo. Son lo que se denomina en la teoría una inversión en capital humano. Se les puede considerar como una acción del gobierno encaminada a depreciar el capital variable, ya que a través de ellos el gobierno eleva con sus recursos la productividad del trabajo, lo cual significa que el capital privado tiene que correr con costos menores de preparación de la mano de obra.

La reforma tributaria del 74

Aunque el Plan para cerrar la brecha sólo apareció en 1975, su implantación fue preparada por la Reforma Tributaria de 1974, cuando el país fue declarado en Emergencia Económica por el gobierno de López Michelsen. Por eso, para evaluar su impacto, hay que verlo en forma conjunta con esta.

La Reforma se fundamentó en un diagnóstico de la situación económica del país que identificaba dos factores como factores determinantes de la escalada inflacionaria: la insuficiente oferta de alimentos y de otros bienes de consumo masivo y el exceso de medios de pago.

El énfasis del diagnóstico recae sobre este último factor. Se considera que el exceso de medios de pago se debe fundamentalmente al "desorden fiscal imperante en el país", el cual se manifiesta en un fuerte déficit para 1974 y 1975, déficit que no se puede cubrir sino acudiendo a nuevas emisiones de dinero por parte del Banco Emisor. El déficit para 1974 se calculaba en 2.400 millones por cuenta de gastos sin partida presupuestal, más 3.400 millones de déficit corriente.

Para responder a esa situación y frenar la espiral inflacionaria, el equipo económico de López se propuso sustituir el exceso de medios de pago por una política de "moneda sana" que renunciara a la emisión directa, a la contratación de créditos en eurodólares y a la emisión de bonos. La política de moneda sana debía traducirse ante todo en el saneamiento fiscal. Este vendría fundamentalmente de una elevación de los ingresos tributarios, conseguida a través de la reestructuración de algunos impuestos y la abolición de incentivos tributarios. Para complementar estas medidas se introduciría una política monetaria restrictiva, que pusiera límites a la creación secundaria de dinero por parte de los bancos comerciales.

Los autores de la Reforma Tributaria le señalaron cuatro objetivos: el aumento de los ingresos del gobierno, obtenido a través de los impuestos; una redistribución de las cargas tributarias que convertirá al sistema tributario en mecanismo de redistribución del ingreso; la simplificación de la liquidación y administración del impuesto; y el fortalecimiento de la captación de ahorro y de la balanza de pagos.

Para lograr el aumento de los ingresos tributarios la Reforma acudió primordialmente al impuesto a las ventas como fuente de nuevos recursos. Las tarifas se elevaron de 4 y 5% a 6, 15 y 35%. Además, el impuesto se extendió a nuevos artículos antes no gravados. Para contrarrestar el efecto regresivo que tiene el impuesto a las ventas, como todo impuesto indirecto, se estableció una tarifa escalonada que grava más fuertemente a los bienes que pertenecen al consumo de las clases sociales de altos ingresos y menos a los bienes de consumo masivo.

Para lograr el objetivo de redistribución se buscó gravar más fuertemente los ingresos de capital (intereses y utilida-

des): se elevó muy moderadamente la tarifa del impuesto ordinario para rentas y patrimonios elevados; se elevó considerablemente el impuesto a ganancias ocasionales; se introdujo la renta presuntiva; se eliminaron rentas y ganancias, de capital exentas (corrección monetaria de UPAC, bonos y cédulas hipotecarias). Además, se trató de cerrar fuentes de evasión a través de las sociedades de familias, y de las sociedades colectivas. Por el lado de las rentas de trabajo se mantuvieron exentas las bajas, se redujeron algunas tarifas y se introdujo el descuento tributario.

Con respecto al desmonte de los incentivos fiscales, se redujo el Certificado de Abono Tributario CAT, se abolió el subsidio al trigo y se redujo el subsidio a la gasolina.

Los efectos

Los efectos más notorios la política económica de López se relacionan en forma inmediata con la Reforma Tributaria como medio para implementar el DRI, el PAN y el IPC. Lo primero que se puede decir de la Reforma es que fue inoportuna. Se produjo en un momento en que los indicadores económicos muestran que la recesión se avecinaba, sobre todo la proveniente del sector externo. En esas circunstancias, cualquier elevación de impuestos, así fuera mínima, tenía que causar recesión.

Pero además la reforma fue presentada en una forma seudorevolucionaria, como la batalla del gobierno en pro de una redistribución del ingreso, favorable a los trabajadores. En un momento de malas perspectivas, esto no podía menos de causar pánico entre los empresarios que vieron mermadas sus ganancias por la acción del estado. Su reacción de frenar la producción era apenas lógica.

Por todo esto se puede afirmar sin temor a equivocarse que la política económica de López fue una de las determinantes de la recesión de 1975. Uno podría preguntarse si ello no era el precio de una redistribución del ingreso. Pero la respuesta es que no hubo tal redistribución. La Reforma Tributaria no redistribuyó porque dejó intactos a los grandes capitales; el DRI elevó la productividad del campo pero nó los ingresos de los campesinos, porque la mayor oferta de sus productos redujo sus precios relativos. Lo único que tal vez

se logró, fue frenar por un año (el 75) la carrera alcista de los precios de los alimentos, aunque esto se debe también a otros factores como los altos precios vigentes en 1974.

3. PLAN DE INTEGRACION NACIONAL - PIN *

El Plan de Integración Nacional del gobierno de Turbay Ayala parte de un diagnóstico **socioeconómico** del país que cubre los dos campos.

En el campo social se destaca como lo más saliente el hecho de que el país le ha asignado la primera prioridad en los últimos años logrando notables mejoras cuantitativas, aunque persisten deficiencias cualitativas y han surgido nuevos problemas. De aquí surgen dos interrogantes: ¿es posible y conveniente mantener la tendencia creciente del sector social dentro del presupuesto nacional? Y: ¿no es forzoso que esa tendencia implique rendimientos decrecientes en caso de mantenerse?

En el campo económico, el Plan señala grandes logros en el pasado reciente: el alto crecimiento del PIB, el aumento de las importaciones y exportaciones, la modernización de la estructura de la producción y del consumo, la superación de la escasez de divisas, la disminución del crecimiento demográfico y la desaceleración del proceso de urbanización.

Pero a estos avances opone varios problemas: la reducción de la producción petrolera y minera en general, los bajos índices del país en producción de energía, los bajos índices de telefonía y electrificación rural, y sobre todo, la inexistencia de una red vial y de transportes adecuada a las necesidades del país.

* G. GARRIDO, J. I. GONZALEZ, GLADYS FERNANDEZ. PIN Plan de Integración Nacional, en CONTROVERSIAS, 1980 No. 88.

De este diagnóstico brota como lineamiento básico de la política económica el reducir el crecimiento del gasto público en el sector social y, en cambio, elevar sustancialmente el gasto en producción de energía y construcción de infraestructura física concentrando en ella el esfuerzo presupuestal.

De aquí se pasa a formular los objetivos del Plan. Ante todo el objetivo general de todos los planes, de acelerar el desarrollo económico y social del país. Luego cuatro objetivos específicos: la descentralización económica y la autonomía regional, el desarrollo del transporte y los medios de comunicación, el desarrollo de los sectores energético y minero y una nueva estrategia social.

Cada uno de estos objetivos se debe lograr con instrumentos específicos. Para alcanzar la descentralización el PIN menciona los siguientes instrumentos: (a) una eficiente infraestructura de transporte y de medios de comunicación, (b) el desarrollo energético y minero, (c) la creación de una serie de organismos con este fin, (d) la orientación de la inversión extranjera, (e) el financiamiento externo y (f) el sistema de contrapartidas nacionales.

Para lograr el desarrollo del transporte y los medios de comunicación lo esencial es hacer un enorme esfuerzo financiero que abarque todas las posibles fuentes, como el crédito interno y externo, los peajes, la valorización, etc.

El desarrollo de los sectores energético y minero se debe lograr a través de una política de precios que refleje las escaseces relativas, una política adecuada de crédito externo e inversión extranjera, una política apropiada de exportaciones (por ejemplo de carbón), una planeación a largo plazo, la política de infraestructura de transporte y la coordinación nacional y regional.

Para el manejo adecuado de la política social se propone un conjunto de diagnósticos realistas, una estrategia de incorporación del esfuerzo de los individuos y regiones a la solución de los problemas, una especificidad en los objetivos y una actitud realista en el marco financiero.

La implementación del Plan como tal consiste básicamente en un conjunto de inversiones, El grueso de ellas se realiza en transporte, energía y combustibles, minería y

comunicaciones. A modo de ejemplo, con la implementación del PIN el gasto en transporte subió 100.9%, el gasto en energía y combustibles en más del 1.000%. En los sectores de energía, hidrocarburos, carbón, transportes, comunicaciones, acueductos, minería y alimentos se concentra el grueso de la financiación externa. Mientras las inversiones producen estos aumentos gigantescos, se reducen relativamente los gastos en salud.

Para financiar estas inversiones se acude a tres fuentes financieras: (a) los instrumentos tradicionales; aquí el énfasis recae sobre la necesidad de elevar su eficiencia; (b) el esfuerzo de la población: cada región, cada ciudad o población, cada grupo humano y, en últimas, cada individuo tiene que dar su aporte directo en tarifas, peajes, etc., y no sólo en impuestos; (c) los recursos externos: el PIN hace una defensa explícita del crédito externo y de la inversión extranjera y anuncia que los va a utilizar ampliamente.

El transfondo

Si se analiza a fondo el conjunto de planteamientos, objetivos e instrumentos del PIN se llega a una clara conclusión: su objetivo final real es la creación de un gran mercado de dimensiones nacionales en Colombia, sólidamente integrado al mercado internacional. Este objetivo responde a las condiciones y exigencias específicas del proceso de acumulación capitalista a nivel mundial y a nivel nacional. El PIN se propone así crear las condiciones para la gran inversión capitalista, nacional y multinacional, en el país.

La realidad del proceso de industrialización en Colombia es que llegó a sus límites en su primera forma de proceso de sustitución de importaciones, el decaimiento relativo de la producción industrial en la década de los setenta es un claro síntoma de ello. Ese límite le es impuesto por la estrechez del mercado colombiano que no da para una gran inversión en los sectores dinámicos de la industria.

El PIN trata de responder a esta problemática. A través de la creación de un gran sistema vial y de comunicaciones moderno e integrado pretende acabar con el aislamiento de los mercados locales y lograr la unificación total. Un gran

mercado integrado ofrece tasas de ganancia atractivas a la producción capitalista porque reduce los costos del capital variable (los alimentos se hacen más baratos con mejores medios de transporte), reduce los costos del capital constante (las materias primas y la maquinaria se abaratan por la misma razón) y hace más eficiente la producción permitiendo una plusvalía relativa adicional (un gran mercado permite producir en grande dando lugar a economías de escala).

Finalmente hay que destacar que el PIN se ubica en la perspectiva del gran capital como tal, no del capital nacional, sino del capital como se da a escala mundial. Es decir, que lo que busca es crear condiciones para que en Colombia haya mayor acumulación de capital, no importa que sea acumulación de capital multinacional. Eso es claro al ver el énfasis en inversión extranjera.

Consecuencias

Muy probablemente en el largo plazo el PIN produzca un aumento de la inversión en algunos tipos de industria y por consiguiente un aumento de la producción, como consecuencia de los aspectos que acabamos de comentar. Aunque siempre queda el peligro de que se limite a fomentar el comercio interno y el de importación y exportación pues es dudoso que el capital multinacional se vuelque masivamente a producir bienes de consumo y menos bienes intermedios y de capital en un país de población relativamente escasa y pobre en recursos; prueba de ello es que el gran aumento de la inversión extranjera se ha orientado a la minería. Corremos el peligro de regresar al siglo pasado y a los primeros años de este siglo, es decir el peligro de volvernos a convertir en exportadores de bienes primarios: carbón, níquel, café, etc.

Pero centrémonos en los efectos de corto plazo, Lo grave del PIN fue su forma de financiación en la parte interna de esta. Como el equipo del gobierno sabía que un plan de obras públicas en momentos de expansión como eran los años 78 y 79 tenía consecuencias inflacionarias y manifiestas, trató de contrarrestar dichas consecuencias a través de la receta monetarista de restringir el crédito. En esta forma, produjo una depresión de la inversión y la construcción privada y por lo tanto la crisis de los años 80 y 81. Recordemos que el mismo efecto tuvo su política de liberación de importaciones.

4. DEL ESTRUCTURALISMO AL MONETARISMO

Después de la crisis de 1980 todos los países capitalistas han venido aplicando conjuntamente "instrumentos monetarios y no monetarios para solucionar las contradicciones y crisis permanentes del sistema capitalista. Por esta razón es muchas veces difícil señalar la frontera donde termina una política y empieza la otra"⁴. Sin embargo, es posible identificar el énfasis primordial de cada gobierno.

4.1. El estructuralismo de las Cuatro Estrategias

El estructuralismo de corte keynesiano se caracteriza por asignar la responsabilidad del funcionamiento de la economía al comportamiento de demanda de los distintos sectores de la economía (consumidores, empresas, sector externo, gobierno). Es posible influenciar el funcionamiento global estimulando o frenando la demanda de cada uno de los sectores, acción que puede emprender el Estado fundamentalmente a través del gasto público, pero también con la totalidad de su política fiscal. La política monetaria apoya a la fiscal proporcionando los recursos necesarios para cubrir un eventual déficit requerido para incrementar el gasto en los sectores que se quieren incentivar.

Las Cuatro Estrategias de Pastrana Borrero se sitúan dentro de esta perspectiva. Apuntan a lograr un incremento de la demanda agregada a través del mecanismo de volcar sucesivamente todo el esfuerzo nacional sobre sectores claves de la producción.

(4) G. GARRIDO, J. I. GONZALEZ, GLADYS FERNANDEZ. PIN Plan de Integración Nacional, en CONTROVERSIA No. 88, 1980, pp. 101 aa.

La estrategia de la construcción debía generar demanda al sinnúmero de ramas de la producción que producen bienes intermedios de la industria de la construcción. Además, a través de la generación de empleo y la generación de nuevos ingresos para trabajadores no calificados se crearía una demanda adicional de bienes de consumo masivo, tanto industriales como agropecuarios. Para atender a la demanda ampliada de bienes agropecuarios se diseña la estrategia de elevar la productividad del sector agropecuario y para atender la de bienes industriales, la estrategia del fomento de las exportaciones a fin de asegurar la importación de los bienes requeridos por la industria así como de los bienes requeridos para la elevación de la productividad del campo. Estas tres estrategias son perfectamente coherentes con un modelo neokeynesiano porque en el se enfatizan las acciones sobre variables de tipo estructural (empleo, productividad, demanda).

Podemos ver el Plan desde el punto de vista contrario y preguntarnos si es o no monetarista. Un punto clave para responder a esta pregunta es su financiación. Fácil es ver que aquí no se hace ningún énfasis en el manejo del dinero. Para financiar la estrategia clave de la construcción el Plan crea el sistema UPAC que tiene la función de crear ahorro y de canalizarlo hacia la construcción. Esta se financia, por lo tanto, con ahorro nuevo o con ahorro reorientado. Para incentivar las exportaciones se acude a instrumentos fiscales, básicamente al subsidio del CAT. Estamos en una especie de modelo neokeynesiano en el que la nueva inversión se financia con nuevo ahorro.

4.2. El viraje de "Para Cerrar la Brecha"

PARA CERRAR LA BRECHA de López Michelsen inicia el viraje del estructuralismo hacia el monetarismo, aunque no se puede decir que la política económica del "Mandato Claro" haya sido una política monetarista en sentido estricto⁵.

El monetarismo o cuantitativismo tiene como meta de toda la política económica el control de la inflación o alza de los precios. Según su concepción teórica, la principal explicación de la inflación es el aumento de los medios de pago: en consecuencia la intervención del Estado en la actividad económica tiene como finalidad primordial el control de los

medios de pago a través de cualquiera de las formas posibles de emisión o contracción monetaria.

Para que funcione adecuadamente la economía —dicen los monetaristas por boca de su máximo exponente Milton Friedman y su escuela de Chicago— es necesario liberar, en la medida de lo posible, las fuerzas del mercado; este tiene sus propios correctivos que lo llevan al equilibrio.

Esto significa en concreto: 1) liberar las importaciones y exportaciones; si se quiere tener éxito en el mercado internacional la única medida correcta es elevar la productividad; 2) liberar las tasas de interés para que el ahorrador y el inversionista se encuentren libres en el mercado; la inversión extranjera es tan aceptable como la nacional; 3) manejar la política fiscal de manera que no se desincentive al inversionista; su efectividad para el control de la economía es muy inferior a la del manejo monetario; 4) puesto que la inflación es un fenómeno monetario, manejar eficientemente los medios de pago para controlarla.

Para Cerrar la Brecha comienza con un capítulo programático dedicado a la "Política Monetaria y Financiera" de marcada tendencia monetarista: "la política monetaria se orientará por el principio de que las tendencias inflacionarias por lo general no se perpetúan, a menos que se alimenten por un continuo y excesivo aumento del medio circulante". En él se dan normas sobre crédito acordes con este principio y se defiende el principio de utilizar el crédito externo tanto público como privado, como instrumento de promoción de exportaciones y de manejo de las exportaciones.

Se defiende una política financiera de mayor libertad de mercado en la que se eliminen las numerosas restricciones del sistema financiero en cuanto a captación y distribución del ahorro. Se aboga por la eliminación de los diferenciales entre diversas tasas de interés para eliminar la dispersión que fomenta la concentración y mala asignación del crédito. Y se

5) Véase LUIS ALBERTO ZULETA JARAMILLO, *Hacia una interpretación de la política económica en la década del 70*, en Revista de Extensión Cultural, Universidad Nacional Sede de Medellín, No. 8, enero-marzo 1980, pp. 19-29, p. 23.

defiende la libertad de tasas de interés tanto para captar como para colocar ahorros.

Pero lo que más caracteriza a la política económica del gobierno de López es su carácter típicamente neoliberal. Se pretende implantar un "laissez faire" tipo siglo XIX en la actividad productiva y en el comercio. Expresión muy clara de ello es la propuesta en el Plan de liberalizar las importaciones y exportaciones. Esta, si bien no se llevó a cabo debido a las presiones de los gremios nacionales, abrió las puertas para que la siguiente administración, menos demagógica y más agresiva, abriera las puertas de par en par al comercio internacional.

Una política liberal de este tipo crea las condiciones para el monetarismo según se desprende de los apuntes anteriores sobre la esencia de este. Y por eso, en concordancia con esta orientación, el primer objetivo que se formula en el Plan es el de garantizar un control monetario eficiente.

Sin embargo, la política fiscal de López negó en buena parte este monetarismo programático. Forzado por las presiones del Banco Mundial que en 1973 había proclamado en Nairobi un vuelco de sus esfuerzos hacia el 40% más pobre, de la población mundial (el mandato claro lo convierte en el 50% más pobre), y movido por sus propias tendencias demagógicas, para Cerrar la Brecha pone en primera línea la bandera de los programas sociales, según hemos explicado. La necesidad de financiar estos programas obligó al gobierno a introducir una política fiscal que era acorde con el neoliberalismo. Fue así, como se incidió sobre variables estructurales elevando impuesto y encauzando parte del gasto público hacia los sectores más pobres, en una política que a veces parece keynesiana.

4.3. El monetarismo abierto del PIN

A diferencia de los dos planes anteriores que mostraban una consistencia interna innegable (así se hayan realizado o no), el PIN es más bien un conjunto de inversiones en infraestructura física, transporte, energía y comunicaciones, disfrazado con un ropaje que a veces de la impresión de cierto estructuralismo: plantea como objetivos la descentralización

económica y autonomía regional, el desarrollo del sector energético y minero, el desarrollo de una nueva estrategia social.

Pero si se pregunta en qué forma se plantea la financiación de todas esas obras, aparece claramente el enfoque monetarista. En efecto, conscientes de que esas obras, planeadas en un momento en que la economía colombiana atravesaba momentos de franca expansión, tenían que recrudecer las tendencias inflacionarias, los responsables de la política económica decidieron forzar un recorte tajante de las inversiones privadas privándolas de recursos crediticios. Decretaron primero el encaje marginal del 100% y luego cuando este se hizo insostenible, liberaron las tasas de interés provocando una elevación de ellas desconocida en la historia económica colombiana.

Prescindiendo de estos aspectos que atañen directamente al PIN, la política económica del gobierno Turbay se ha caracterizado por centrar su lucha contra la inflación en el control de los medios de pago.

Y todo este énfasis monetario ha ido acompañado de las medidas que completan el modelo para lograr una economía, de libre mercado: liberación de importaciones, incremento de la productividad a través de la ampliación de la competencia externa, liberación de las tasas de interés, apertura a la inversión extranjera, política fiscal favorable al gran capital (6).

(6). E. PARRA, *Economía Colombiana 1979*, en *CONTROVERSIA* 75-76, p. 41.