

# LECTURAS DE ECONOMÍA

José Antonio Ocampo Gaviria

*El sector externo colombiano: retrovisión y perspectivas*

*Lecturas de Economía.* No. 17. Medellín, mayo-agosto de 1985. pp. 9-21

● **Resumen.** En este artículo se hace un examen general de la evolución comercial y financiera externa colombiana en el decenio 1974-1984 y de su relación con las políticas económicas de los tres últimos gobiernos (gobierno de Alfonso López Michelsen: 1974-1978; gobierno de Julio César Turbay Ayala: 1978-1982; gobierno de Belisario Betancur Cuartas: 1982 - hasta el presente), con el propósito de explicar el origen y las características de la crisis del sector externo colombiano iniciada a mediados de 1980 y que subsiste en la actualidad (junio de 1985). Esta crisis ha tenido causas externas (debilitamiento del mercado mundial del café y dificultades del mercado internacional de capitales) pero, también, una causa doméstica: las inadecuadas políticas económicas de los tres últimos gobiernos. En varias ocasiones éstos han tomado políticas claramente contrarias a la estabilización del sector externo, han dejado de tomar medidas anti-cíclicas, o han adoptado las medidas indicadas pero en dosis equivocadas o de manera tardía. De todas formas, y por razones diferentes a medidas coyunturales del Estado, el sector externo colombiano presenta una perspectiva favorable para el período 1986-1990. De este análisis el autor extrae algunas lecciones sobre el tipo de intervenciones estatales en el frente externo de la economía colombiana que deberían adoptarse en el futuro próximo.

*The Colombian Foreign Sector: Review and Out-look*

● **Abstract.** *In this article, an overall review is made of colombian's foreign commercial and financial evolution, in relation to the economic policies of the last three governments (Alfonso López Michelsen's: 1974-1978, Julio César Turbay Ayala's: 1978-1982, and Belisario Betancur Cuartas up to the presente), with a view to explaining the origin and characteristics of the crisis which began in its external sector in mid 1980 and subsists today (June 1985). Although this crisis involved external causes (weakening of the world coffee market and difficulties in the international money market), there has also been a domestic cause, namely, the inadequate economic policies of the last three governments on various occasions, they have adopted measures clearly contrary to the stability of the foreign sector, have failed to take anticyclical measures or when having taken the correct measures, these have been lacking or too late. Nevertheless, and due to conditions not related with government's recent measures, Colombia's external sector presents a promising outlook for the period: 1986-1990. Based on this reasoning, the author shows some of the lessons, to be learned, on the kind of government intervention, that should be adopted in the near future, for Colombia's foreign economic front.*

**Q**uiero agradecer a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia por esta invitación para presentar algunas reflexiones sobre temas económicos en esta ceremonia de graduación de la Segunda Promoción de Especialistas en Política Económica. La invitación me honra por los hondos vínculos que me unen a la Universidad y a esta región del país. Tales lazos surgen no solo de mi afición por la docencia universitaria y de mi convicción sobre el papel del Estado en la educación superior, sino también de la amistad que he construido con profesores de esta casa de estudios a lo largo de los años.

He creído oportuno aprovechar esta ocasión para exponer algunas ideas sobre uno de los problemas que ha ocupado la atención nacional durante los últimos años y al cual he dedicado gran parte de mi esfuerzo investigativo: la crisis del sector externo. Quiero hacer primero unas consideraciones sobre el origen y el manejo de la situación de desequilibrio prevaleciente, para analizar posteriormente la coyuntura actual y terminar con algunas apreciaciones sobre el futuro del sector externo colombiano.

## **1. Origen y manejo del desequilibrio externo**

Para comenzar, conviene recordar que a fines de 1980 la posición externa del país era extremadamente sólida. En ese entonces, la deuda externa de Colombia era de 6.700 millones de dólares, pero el país tenía como contrapartida en sus reservas internacionales una suma similar. De esta manera, la deuda externa neta del país era de sólo 1.300 millones que representaban tan solo cuatro meses de exportación de mercancías. Muy pocos países latinoamericanos (en realidad sólo Venezuela, como país acreedor) disfrutaban de una situación tan favorable.

El origen de esta sólida situación externa fue la bonanza cafetera que experimentó el país en la segunda mitad de la década pasada, como reflejo,

primero, de los altos precios prevalecientes en el mercado internacional y, posteriormente, de la posibilidad de exportar grandes volúmenes del grano cuando no estaba en vigencia el Acuerdo Internacional del Café. Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que, como preludio a lo que acontecería en los años posteriores, el apreciable crecimiento de las reservas internacionales del país en 1979 y 1980 no reflejaba tanto esta inmejorable situación de nuestro principal producto de exportación, sino la acelerada contratación de empréstitos externos públicos y privados, una vez el gobierno de Julio César Turbay Ayala abandonó los controles al endeudamiento con el resto del mundo que se habían aplicado con rigor durante la administración de Alfonso López Michelsen.

A partir de 1980 la economía colombiana experimentó tres impactos desfavorables provenientes del resto del mundo. El primero de ellos fue la reducción de los precios del café a mediados de dicho año. La baja de los precios del grano tuvo dos efectos sobre el nivel de exportaciones: en primer lugar, puso en efecto el pacto de cuotas a partir del último trimestre de 1980, reduciendo las cantidades que podía exportar el país; en segundo lugar, la baja en los precios reducía el valor de aquellas cantidades de grano que se podían exportar en el marco del Acuerdo Internacional. Posteriormente, en agosto de 1982, y coincidiendo con el inicio de la Administración de Belisario Betancur, la crisis mexicana produjo un efecto adverso sobre el mercado internacional de capitales. Finalmente, el control de cambios y la devaluación venezolana de febrero de 1983 redujeron significativamente los ingresos de divisas del país, contrayendo el comercio legal e ilegal, las ventas fronterizas y las transferencias de los emigrantes.

El quiebre del mercado cafetero en 1980 exigía un cambio en la política externa para evitar un desajuste creciente de la balanza de pagos. La respuesta de la Administración Turbay a esta situación fue contraria a lo indicado. Aunque se incrementaron levemente los incentivos a las exportaciones, se continuó con una política de apertura creciente a las importaciones. La concesión de licencias de importación llegó a un máximo de más de 6.000 millones de dólares, tanto en 1981 como en 1982. Además, la política de devaluación fue desacertada. El Gobierno ató el peso colombiano al dólar, en momentos en los cuales esta moneda se revaluaba violentamente en el mercado internacional. El efecto de esta política fue una apreciación real del peso que se sumó a la revaluación generada por la política de estabilización en 1977. De esta manera, en 1982 el peso se había apreciado entre un 25% y un 30% con relación a su nivel de 1975, el año que posteriormente se ha tomado como referencia para el análisis de la paridad de nuestra moneda.

Los efectos de esta política externa no tardaron en manifestarse. Entre 1980 y 1982 el país pasó de tener un pequeño superávit en cuenta corriente con el exterior a un déficit de más de 2.700 millones de dólares. Los déficits de 1981 y 1982 se cubrieron con cantidades extraordinarias de endeudamiento externo. De esta manera, el país entró definitivamente dentro del patrón latinoamericano de financiar con endeudamiento externo los desequilibrios comerciales y las sobrevaluaciones crecientes de la moneda. Para 1982 la situación extremadamente sana que caracterizaba al sector externo dos años antes había dado un vuelco total: con desequilibrios de 2.700 millones de dólares y el cierre del mercado de capitales a raíz de la crisis mexicana, incluso la sólida posición de reservas amenazaba con erosionarse a un ritmo acelerado.

La Administración Betancur tuvo inicialmente un diagnóstico contradictorio de la situación externa. Si bien reconoció la necesidad de incentivar las exportaciones, controlar las importaciones y corregir la sobrevaluación de la moneda, el desequilibrio externo no figuraba en el centro de atención de la política, al menos al mismo nivel que la crisis financiera, la crisis fiscal y la inercia inflacionaria. Más aún: el Gobierno se dio el lujo de predicar la necesidad de mayores controles al endeudamiento externo que, aunque acertados desde una perspectiva de largo plazo, amenazaban con generar una caída explosiva de las reservas internacionales, ante los desequilibrios corrientes alcanzados y la escasa oferta de capitales en el mercado internacional. El supuesto básico de la política era, obviamente, que la situación extremadamente sólida de las reservas internacionales le otorgaban al Gobierno un margen casi infinito de acción.

De esta manera, durante los primeros meses de la Administración Betancur, la política externa puede caracterizarse como "levemente activa". Recién iniciado el Gobierno se incrementaron los subsidios directos a las exportaciones, se trasladaron a control algunas importaciones, se incrementaron los aranceles y se aceleró la devaluación, pero no había conciencia de la necesidad de un ajuste acelerado. Lo que ocurrió en materia de licencias de importación es particularmente significativo. El Gobierno trasladó algunos artículos de importación del régimen de libertad al de licencia previa, pero no restringió globalmente la concesión de licencias. Por el contrario, durante los primeros nueve meses del Gobierno (agosto de 1982-abril de 1983) los registros de importación llegaron a 510 millones de dólares mensuales, contra 475 millones de dólares en promedio en el período agosto de 1981-abril de 1982.

La devaluación venezolana de febrero de 1983 constituyó el punto de quiebre en la concepción de la crisis externa. La sensación de urgencia se generalizó y se reflejó en una especulación masiva contra el peso ante la expec-

tativa de que el Gobierno abandonaría el régimen de devaluación gradual. Los defensores de la devaluación masiva reclamaron entonces la necesidad de compensar un rezago cambiario que podía alcanzar entre un 25% y un 30%, según hemos visto, y la inconveniencia de realizar este ajuste a través de la devaluación gota a gota, ya que se presionarían al alza las tasas de interés domésticas. Los defensores del régimen de mini-devaluaciones reclamaron los menores costos en términos de inflación y actividad económica de un ajuste gradual del tipo de cambio, y las virtudes de dicho régimen como garantía contra las especulaciones masivas contra la moneda.

Aunque se especula mucho sobre el deseo del Gobierno en ese momento y en ocasiones posteriores de realizar una devaluación masiva, el hecho es que optó en la práctica por la continuidad del régimen cambiario. No obstante, el ajuste se aceleró significativamente. Ante la rápida desaceleración del ritmo de inflación durante el segundo trimestre de 1983, la devaluación del 25% equivalía a un reajuste real rápido, que se acrecentó además en agosto del mismo año, cuando el ritmo de depreciación de la moneda se incrementó al 28%.

La continuidad del régimen cambiario exigía medidas compensatorias en otros frentes, pero se presentó un rezago significativo en la adopción de muchas de ellas. Rápidamente se taponaron los rotos más considerables del control de cambios, especialmente en la cuenta de servicios, a través de la cual se filtraron cantidades significativas de divisas en los meses posteriores a la devaluación venezolana. Se presentó además un proyecto de ley para permitirle al Gobierno una gran flexibilidad en el manejo de los incentivos directos a las exportaciones, en contra de la regla anterior que autorizaba fijar los subsidios solamente una vez al año. En abril de 1983 se reforzó significativamente el control de importaciones al trasladar masivamente artículos de libre importación a licencia previa y prohibir la compra externa de algunos bienes. No obstante, en este frente las decisiones drásticas tardaron todavía. De hecho, el Gobierno se dividió en dos sectores: uno que predicaba la necesidad de un ajuste gradual de las compras externas para evitar afectar la reactivación industrial por falta de materias primas y para no frenar los proyectos de inversión pública con altos componentes importados, y otro que aconsejaba un control drástico a las importaciones. La balanza se inclinó temporalmente en favor de los primeros. Sin embargo, desde fines de 1983, ante la rápida erosión de las reservas internacionales, la presión por un presupuesto de divisas más estricto, tanto por parte de las autoridades monetarias como de analistas económicos, se hizo cada vez más frontal, conduciendo finalmente a un control estricto desde marzo de 1984.

En materia de crédito externo, las decisiones se tomaron con mayor

lentitud. El Ministro de Hacienda dedicó gran parte de sus esfuerzos en 1983 a contratar un crédito por 215 millones de dólares con la banca comercial, que denominó de "apertura del mercado internacional", una cuantía irrisoria para las necesidades del país. Además, obligó a las empresas públicas al sistema de negociar un crédito a la vez, con lo cual se alargaron sus gestiones. De esta manera, en 1983 se redujeron significativamente las nuevas contrataciones de crédito externo del sector público, aunque el crédito efectivamente utilizado se mantuvo en niveles relativamente altos, gracias a las enormes cuantías de recursos pendientes de desembolso que existían al comienzo de la crisis. Las medidas agresivas de contratación de crédito externo sólo se iniciaron con el nuevo Ministro de Hacienda a mediados de 1984 cuando se lanzaron simultáneamente solicitudes de diversas entidades a la banca multilateral y privada y se negoció con la primera un sistema de fondos rotatorios en el Banco de la República para acelerar los desembolsos. El resultado de estas medidas se sintió significativamente a fines de 1984 demostrando que el problema de crédito público no era únicamente de oferta sino que contenía un importantísimo elemento de demanda.

En materia de crédito privado las decisiones tardaron aún más. Fuera de taponar las fisuras del control de cambios a través de las cuales se filtraba la fuga de capitales, el Gobierno dedicó sus energías a diseñar un mecanismo para la refinanciación de las deudas de largo plazo del sector privado. Inicialmente el mecanismo diseñado permitía retrasar el impacto del ajuste cambiario sobre las finanzas de las empresas y solamente a fines de 1984, ante la presión del sector privado y una situación más severa de divisas, el Gobierno se inclinó a cubrir parte del riesgo cambiario.

Aunque el endeudamiento externo a largo plazo de las empresas colombianas exigía alguna solución, es claro que no constituía el problema básico de salida de capitales. De hecho, las empresas más endeudadas en el exterior estaban en una situación financiera muy frágil que les impedía girar cantidades significativas de su deuda externa. Desde el punto de vista de la situación de reservas, los problemas más importantes, tal como se hizo evidente gradualmente, eran el crédito comercial y la deuda del sector cafetero. El primero planteaba dos tipos de dificultades: por una parte, la reducción de las importaciones, especialmente de bienes de capital, tendía a generar por sí misma menores montos de crédito comercial; por otra, con la aceleración del ritmo de devaluación y las expectativas de un ajuste brusco del tipo de cambio, existía un incentivo considerable a girar anticipadamente el valor de las deudas comerciales. Por mucho tiempo se habló sobre la posibilidad de atar la concesión de licencias de importación a la consecución de crédito externo por parte de las empresas y de establecer plazos mínimos de giros. Estas medidas tardaron mucho en implementarse, la primera porque se con-

sideraba que limitaba la capacidad de importación de algunas empresas con poco acceso al crédito externo, y la segunda porque se pensó que sería interpretada por la banca privada como una "moratoria" sobre la deuda comercial. La demora en adoptar estas medidas tuvo costos excesivos para el país en materia de reservas internacionales, máxime cuando el sector privado esperaba que se adoptaran mucho antes de su implementación a fines de 1984 y dispuso así de un período suficientemente amplio para adaptarse a esta posible situación.

En el caso de la deuda del sector cafetero la política gubernamental es aún menos lógica, dado que el Gobierno tiene de hecho la capacidad decisoria en los organismos correspondientes. En este marco, lo acontecido en 1984 es injustificable, ya que ante un aumento en las exportaciones del grano los reintegros de divisas disminuyeron. La explicación básica es la reducción de la deuda externa de la Federación Nacional de Cafeteros. Solamente a comienzos de 1985, ante los crecientes excesos de liquidez del Fondo Nacional del Café, se llegó a un acuerdo con el gremio para evitar que estos recursos se utilizaran para cancelar los pasivos externos de la entidad.

En síntesis, a partir de la primera devaluación venezolana la política externa se hizo cada vez más activa. La transición hacia una mayor intervención directa fue el corolario de la decisión de mantener el ajuste gradual del tipo de cambio. No obstante, la rapidez con la cual se adoptaron muchas decisiones fue claramente inadecuada, particularmente en lo relativo al control de importaciones, a la contratación de crédito externo por parte del sector público y al control sobre el crédito comercial y cafetero. La caída de las reservas y la erosión del "margen de maniobra" en materia externa fue así en gran medida el resultado de las vacilaciones de la política económica, que no operó en forma consecuente con la decisión de mantener el régimen de devaluación gradual.

## 2. El viraje radical de la política económica

Si la Administración Turbay contribuyó decisivamente al desequilibrio externo y durante dos años el Gobierno Betancur aceptó sólo a regañadientes la necesidad de un ajuste de la balanza de pagos, a mediados de 1984 el país presenció un vuelco radical en materia de ajuste externo. De hecho, se abandonaron las metas internas de reactivación económica, nivel de empleo, poder adquisitivo de los salarios y ritmo de inflación, y se adoptó como único objetivo de la política económica el equilibrio externo.

Los términos en los cuales se ha definido el proceso de ajuste corresponden casi irrestrictamente con aquellos que defiende la ortodoxia bancaria in-

ternacional. El principal ingrediente es el drástico control a la demanda interna y al crédito doméstico con el conocido énfasis en el recorte del déficit fiscal y en la reducción del financiamiento monetario del presupuesto público. El segundo elemento es la aceleración en el ritmo de depreciación de la moneda hasta niveles que son francamente incompatibles con el régimen de devaluación gradual. Esta depreciación acelerada se ha visto acompañada además con anuncios de liberación en el frente comercial, que buscan subsanar las supuestas distorsiones que genera la intervención directa del Estado en el manejo de nuestras importaciones y exportaciones. El elemento final de esta estrategia es la reducción de los ingresos reales de los trabajadores colombianos, que se interpreta alternativamente como uno de los elementos de reducción de la demanda interna, de control del déficit fiscal y de recuperación de la competitividad externa de la producción nacional.

El talón de Aquiles de esta política es su incapacidad para afectar significativamente su principal objetivo: la balanza de pagos. De hecho, el equilibrio comercial se había logrado en el último trimestre de 1984 gracias a los programas de ajuste que había adoptado la Administración Betancur en materia de control de importaciones y a la mejoría en el mercado internacional del café. La tragedia básica para la política económica es que los principales componentes del comercio exterior del país no obedecen ya en el corto plazo ni al nivel de actividad doméstica ni a la tasa de cambio real. Las importaciones son desde hace algún tiempo independientes de dichas variables, ya que están determinadas directamente por los mecanismos de racionamiento que administra el Instituto Colombiano de Comercio Exterior —INCOMEX—. El grueso de nuestras exportaciones (el café, el fuel oil y los nuevos productos minerales), por su parte, no dependen tampoco de la tasa de cambio real. Sólo queda así para manipular a través de la política cambiaria el monto de las exportaciones menores, en cuantías que difícilmente superarán 100 millones de dólares con relación a las proyecciones vigentes.

Así las cosas, la justificación de la drástica política de ajuste externo sólo puede ser la habilidad para convencer a la banca internacional sobre la capacidad del país de realizar un esfuerzo algo redundante de auto-disciplina. En éste deben reconocerse los logros del Gobierno Nacional. Pero también deben explicitarse, por una parte, la farsa que representa el juego de los organismos financieros internacionales y, por otra, los indiscutibles costos para el país de un proceso de ajuste de esta naturaleza.

El Fondo Monetario Internacional fue creado al finalizar la Segunda Guerra Mundial para evitar los ajustes recesivos y las devaluaciones competitivas que caracterizaron a la economía mundial en los años treinta. El Banco Mundial, por su parte, fue ideado como instrumento para financiar proyectos



específicos de desarrollo. Mucho tiempo ha transcurrido desde entonces hasta la época reciente, cuando el poder que otorga el manejo de los recursos crediticios en épocas de escasez se ha convertido en el vehículo para la imposición de ideologías económicas ultra-conservadoras, que en nada guardan razón con los objetivos para los cuales fueron creadas.

El costo para el país de las negociaciones con estos organismos y con la banca privada se ha hecho evidente en la interrupción abrupta del proceso de reactivación, en el deterioro de los indicadores de empleo, en la fuerte caída de los salarios reales y en la amenaza de un nuevo proceso de inflación acelerada. También se ha hecho evidente en la forma como se diseña y discute la política económica. Si hasta mediados de 1984 los debates internos desempeñaban un papel fundamental en la formulación de las políticas fiscal, monetaria, comercial y salarial, hoy en día debe reconocerse que las metas económicas se definen en reuniones con los organismos internacionales. En este frente, además, la decisión del Gobierno colombiano de utilizar al Banco Mundial como contrapeso al Fondo Monetario Internacional en las negociaciones ha resultado un relativo fracaso. La estrategia ha sido solicitar a la primera de estas entidades típicos créditos de balanza de pagos, justificándolos de las más diversas maneras: como créditos para las exportaciones, para saneamiento de la cartera de las instituciones financieras o para el sector agrícola. A la postre no solamente hemos seguido los lineamientos del Fondo Monetario en materia de ajuste macroeconómico, como reflejo de las demandas de la banca privada y del propio Banco Mundial, sino que nos hemos visto obligados a negociar las políticas sectoriales con este último organismo, un resultado insospechado hasta hace poco tiempo.

### 3. Perspectivas

Aunque existe evidentemente alguna incertidumbre, parece haber un consenso relativamente amplio sobre las perspectivas favorables de la balanza de pagos colombiana que nos permiten esperar que los costos de este proceso de ajuste no se prolongarán excesivamente en el tiempo. Más aún, en algunas proyecciones comparativas, las perspectivas colombianas en materia de exportaciones sobresalen como las más favorables en el contexto latinoamericano. Las previsiones de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo —Fedesarrollo— indican que las exportaciones colombianas podrían crecer entre 1984 y 1890 a un ritmo anual del 15% en dólares corrientes, llegando a superar ligeramente los 8.000 millones de dólares en este último año. El país podría generar así excedentes comerciales apreciables a partir de 1986, incluso con un crecimiento aceptable de las importaciones.

De nuevo, muy poco de esta mejoría será el resultado del proceso de

ajuste actual. La mayor parte está asociada con los hallazgos recientes en materia petrolera y con la puesta en marcha del proyecto del Cerrejón Zona Norte, ambos como resultado de políticas de largo plazo en materia minera. Otra parte muy importante tiene que ver con las perspectivas relativamente favorables en materia cafetera, de acuerdo con tendencias que se han hecho cada vez más claras en el mercado internacional del grano. Sólo la reactivación de las exportaciones menores, que representan menos del 20% del crecimiento previsto en las ventas externas del país, están asociados parcialmente con la política cambiaria.

Quisiera dirigir mi atención, finalmente, sobre un conjunto de inquietudes y enseñanzas para el futuro que surgen de la experiencia del país en la última década. Un primer grupo de reflexiones se relaciona con el manejo de los instrumentos tradicionales del sector externo. En este aspecto, quisiera resaltar, en primer término, la conveniencia de mantener y fortalecer nuestro régimen de control de cambios e importaciones. A pesar de su desmantelamiento parcial, particularmente durante la Administración Turbay, estos instrumentos han sido enormemente valiosos para evitar una salida de capitales aún más pronunciada que la que hemos experimentado y un ajuste aún más recesivo de la economía. Desafortunadamente, el país ha tenido que reaprender a manejar estos instrumentos, con costos que saltan a la vista. Una lección no menos importante se relaciona con el manejo cambiario. En este aspecto, el país ha aprendido la conveniencia de mantener paridades de largo plazo de la moneda y la inconveniencia, tanto de los experimentos de revaluación como de devaluación acelerada. La necesidad de una estrategia de largo plazo en materia de exportaciones no tradicionales es también una lección importante del pasado. La recuperación de un dinamismo perdido hace más de una década ha sido muy difícil para un país cuyos empresarios hace tiempo habían dejado de vigilar atentos las oportunidades que brindaba el mercado mundial, y que tienen todavía mucho que aprender sobre la efectividad real de sus sistemas de incentivos.

Un segundo conjunto de inquietudes se refiere a los instrumentos cafeteros. En este aspecto, la principal enseñanza del pasado se relaciona con el impacto de una política imprudente de precios internos del grano. En efecto, el país ha vivido en los últimos años los resultados de las alzas excesivas de precio durante la Administración López, cuyos resultados se reflejan en la acumulación de inventarios que ya superan un año de exportaciones y que, de acuerdo con las previsiones existentes, alcanzarán entre 18 y 21 meses de ventas externas dentro de muy poco tiempo. En estas circunstancias, mal haría el Gobierno en incrementar el precio del grano más allá de lo que exigen las condiciones inflacionarias del país. El argumento de que por esta vía se contribuiría a la reactivación de la economía es sofisticado, porque igualmente

se lograría dicho propósito canalizando un gasto equivalente a través del presupuesto público, o de inversiones y gastos en las zonas cafeteras por parte del Fondo Nacional del Café, con las virtudes de que en estos últimos casos se podrían lograr objetivos más redistributivos y menos traumáticos sobre las condiciones cafeteras.

Esta discusión suscita en realidad un debate más amplio sobre la utilización del excedente que está generando la devaluación acelerada del peso colombiano en las finanzas cafeteras. Es evidente que parte de estos recursos deben utilizarse para fortalecer al Fondo Nacional del Café. No obstante, otra parte debe dedicarse a recuperar la importancia del impuesto ad-valorem al café. La parte de este impuesto destinada al Gobierno ha venido reduciéndose sistemáticamente durante las tres últimas administraciones: del 16% al 12% durante el Gobierno López, del 12% al 8% durante la Administración Turbay y de esta última cuantía a sólo el 2.5% durante el Gobierno actual. En la primera parte de la década de 1980 la reducción del impuesto se justificó como mecanismo de estabilización de los ingresos de los productores, ya que el manejo del tipo de cambio no contribuyó sino hasta muy recientemente a este resultado. No parece, sin embargo, conveniente que se traslade al sector cafetero un tipo de cambio muy elevado, que busca el equilibrio externo a través del fomento de actividades marginales de exportación y sustitución de importaciones, con posibilidades de ampliar la oferta neta de divisas del país, características que no exhibe el sector cafetero. El mecanismo más adecuado, al cual debe dirigirse la atención preferencial del país, sería otorgarle al Gobierno la flexibilidad para manejar el impuesto, dentro de los criterios que establezca la ley. Esta flexibilidad sería concordante con su capacidad para manejar, no sólo el resto de los instrumentos cafeteros, sino también todos aquellos asociados al comercio exterior del país.

Un último conjunto de reflexiones se relaciona con el manejo de los ingresos futuros de divisas. En este aspecto conviene resaltar dos tentaciones que se van a hacer evidentes en los próximos años. La primera es el impulso a utilizar gran parte de estos recursos para reducir rápidamente los coeficientes de endeudamiento externo del país. La presión interna provendrá en este caso de los defensores de las "finanzas sanas" y, a nivel internacional, de la banca privada. Mal haría, sin embargo, un país cuya tasa de desempleo ha alcanzado montos excesivos y cuyo nivel de vida se ha reducido durante varios años en dedicar una parte sustancial de sus recursos de divisas a objetivos de saneamiento financiero de este tipo. Existe, por otra parte, la tentación de utilizar los recursos para permitir una ampliación acelerada de los niveles de importación. La presión en este sentido provendrá de la demanda insatisfecha de importaciones de los últimos años y de los enemigos internos y

externos de la protección a la industria nacional. Los efectos recesivos de una política de esta naturaleza serían altamente perjudiciales para el país, máxime cuando los dos sectores más dinámicos del comercio exterior colombiano (el petróleo y el carbón) tendrán un impacto despreciable sobre el empleo nacional.

La crisis actual ha hecho evidente la falacia de aquellos que sostenían hace pocos años que habíamos superado para siempre los problemas de estrangulamiento externo. En el contexto de una economía internacional muy difícil, el reto central de la próxima Administración en el terreno económico es así el de utilizar eficientemente unos recursos de divisas todavía escasos para retornar a tasas elevadas de crecimiento económico, que ayuden a superar problemas de empleo y bienestar que se han venido acumulando en forma explosiva durante los últimos tiempos.