

ANOTACIONES SOBRE LOS MODELOS
DE APERTURA:
A PROPOSITO DEL CASO COLOMBIANO.*

JESÚS ANTONIO BEJARANO

A fines del decenio de los sesentas, Albert Hirschman constataba el desengaño frente a los resultados de la industrialización en América Latina al mismo tiempo que el cambio de actitud de los economistas hacia ella, desde los términos casi líricos con que se recibía el crecimiento industrial en los años cincuentas hasta las desilusiones autocríticas de fines de los sesentas¹. No resulta menos cierto que el desengaño de los unos se quiso ver, por otros, como la confirmación de sus premoniciones sobre el inevitable fracaso de las políticas de industrialización.

* Una versión preliminar de este ensayo fue presentada en el Simposio *La Economía Colombiana en los años 80*, Medellín, octubre de 1980, como comentario a la ponencia de Gabriel Misas "La Liberación de Importaciones en Colombia: 1970-1979". Este trabajo debe mucho a las indicaciones de Gabriel Misas, y a los estimulantes comentarios de Juan Luis Londoño.

El autor es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional.

¹ Hirschman, Albert. "La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina", en Albert Hirschman "Desarrollo y América Latina, obstinación por la Esperanza". Ed. F.C.E. México, 1973, pág. 89.

Los primeros, por supuesto, eran los economistas vinculados al pensamiento de la CEPAL, y los segundos aquellos que —por simplificación expositiva— conforman la escuela Neoliberal.

Hay sin embargo, varias maneras de desengañarse; la de aquellos que, como CEPAL, detectaron los obstáculos internos y externos de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), entre ellos los vinculados a la socialmente desigual distribución de los frutos del desarrollo, al reforzamiento de los vínculos de dependencia externa por el aumento de la demanda de importaciones, la discriminación en contra de las exportaciones, etc. lo que los llevó a recomendar cambios en la estrategia de desarrollo encaminados a superar los límites internos de la industrialización, una política de apertura que disminuyera el desequilibrio externo, sirviera de apoyo y racionalización en la continuidad de la ISI etc.² Están también los que, como los dependentistas, desengañados por los resultados sociales de los ISI, confundieron la crítica al capitalismo y las dificultades del desarrollo capitalista con la imposibilidad del mismo, por lo que solo vieron como alternativa la revolución³, y finalmente aquellos que desde los años cincuenta venían considerando la ISI no como un proceso contradictorio y problemático pero necesario, habida cuenta de las disparidades de todo orden entre centro y periferia (o como se lo quiera llamar al desarrollo desigual de la economía mundial capitalista) sino como un error, desde un comienzo garrafal, de perspectiva histórica y económica, ya que no sólo se identificaba la industrialización con el desarrollo y la agricultura con la pobreza, lo que era según Viner una “maligna fantasía”, sino que se dejaban de explotar los beneficios de las ventajas comparativas y del comercio como vehículos de transmisión del desarrollo⁴. En esta ver-

² Para una consideración sobre los obstáculos internos y externos véase Octavio Rodríguez “La teoría del Subdesarrollo de la CEPAL”. Ed. Siglo XXI, 1980, Cap. VII, y para una síntesis de los cambios en la estrategia, véase CEPAL “En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la Industrialización en América Latina”. Cuadernos de la CEPAL número 14.

³ En rigor y siguiendo de nuevo a Hirschman (“La búsqueda de Paradigmas como obstáculo a la Comprensión” en Hirschman, *Op. Cit.*), lo que para CEPAL era un “Complejo de autoincriminación” en los dependentistas se convertía en la “fracasomanía” corriente a mediados de los sesentas, en la versión por ejemplo de Gunder Frank (o aun de Vania Vambirra) del desarrollo del subdesarrollo. Pocos años después, ante la evidencia de la aceleración del proceso industrial, ganó fuerza la tesis del “Desarrollo dependiente”. Para algunas de las implicaciones de este viraje véase una puntualización en Fernando H. Cardozzo “La Originalidad de la Cópia: la CEPAL y la idea del Desarrollo” en Revista de la CEPAL número 4, segundo semestre de 1977, y “Notas sobre el Estado Actual de los Estudios sobre Dependencia” en José Serra (Editor) “Desarrollo Latinoamericano - Ensayos Críticos”. Ed. F.C.E., México, 1974.

⁴ La referencia más clásica es por supuesto Jacob Viner “Comercio Internacional y Desarrollo Económico”. Ed. Tecnos. Madrid, 1961.

sión todos los vicios de la industrialización (la distribución del ingreso, la brecha interna y externa, el desempleo, la mala utilización del capital, etc.) fueron atribuidos no a las políticas seguidas o a los factores sociales y políticos internos, sino al modelo como tal, independientemente de las políticas y de su implementación ⁵.

De otra parte, este común desengaño conlleva diferencias sustanciales respecto de los puntos de crítica y respecto de las alternativas propuestas. Resulta en extremo difícil precisar los puntos de debate y las diferencias entre las posiciones. Con todo, se puede intentar una esquematización (dejando de lado a los dependencistas) de las diferencias entre las dos corrientes principales que por conveniencia expositiva hemos denominado la corriente cepalina y la corriente neoliberal ⁶.

a) Mientras para los cepalinos la ISI fue un proceso necesario e inevitable, para la corriente neoliberal fue un error el haberla adoptado como modelo de desarrollo. Mientras para los primeros no había alternativa posible dadas las circunstancias del comercio mundial posterior a la gran crisis, para los segundos la alternativa hubiera sido la explotación de las ventajas comparativas de recursos naturales y mano de obra.

b) Mientras para la CEPAL las políticas de protección del mercado interno (al menos en sus primeras etapas) fueron, una consecuencia insalvable frente a las circunstancias del comercio mundial que no dejaba más alternativas ⁷, para los neoliberales constituyen una política

⁵ Véase en especial Ian Little, Tibor Scitovsky, Maurice Scott. "Industria y Comercio en algunos países en Desarrollo". Ed. F.C.E., México, 1975. Cap. III.

⁶ Una presentación más amplia puede verse en José Serra "El Estilo de Desarrollo reciente en América Latina: Notas Introdutorias". El Trimestre Económico abril-junio 1976 y Aníbal Pinto: "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión Latinoamericana actual". Rev. de la CEPAL número 6.

⁷ Brevemente, esto se puede esquematizar así: Por definición, en la etapa primario-exportadora. $\frac{dM}{dt} > \frac{dy}{dt} > \frac{dx}{dt}$ y al sobrevenir el cierre del comercio mundial $\frac{dM}{dt} > \frac{dx}{dt}$

donde: y = ingreso, M = importaciones, x = exportaciones.

Por lo que quedan tres alternativas:

1. Frenar el crecimiento para hacerlo compatible con la capacidad para importar.
2. Recurrir al financiamiento externo para cerrar la brecha externa, lo que no era viable por el cierre de las fuentes de financiamiento.
3. Sustituir importaciones, o sea hacer $\frac{dy}{dt} > \frac{dM}{dt}$ que era por lo demás la única alternativa viable.

Para una extensión del argumento véase Gabriel Guzmán "El Desarrollo Latinoamericano y la CEPAL" Ed. Planeta, Barcelona, 1976, pág. 289.

deliberada y errónea para promover la industrialización convirtiéndose por tanto en la causa de sus desaciertos.

c) Las “distorsiones” de la ISI, para CEPAL, son el resultado de una equivocada aplicación de las políticas, de una actitud discriminatoria de los países centrales respecto de sus vínculos comerciales con la periferia y de las características estructurales de la economía y la sociedad latinoamericanas. Para los neo-liberales son el resultado de la naturaleza misma de la estrategia de sustitución. En consecuencia:

d) Para CEPAL, la manera de salvar los obstáculos de la ISI no es abandonándola sino racionalizándola en términos de la protección y de los estímulos a la industrialización. Para la corriente neoliberal, la estrategia viable es eliminar la protección o en todo caso usar las tarifas sólo con fines fiscales y abandonar la ISI, orientando el desarrollo en función del mercado mundial.

e) Ello conlleva por tanto, dos formas distintas de aplicar la apertura: respecto de las exportaciones, para la CEPAL se trata de diversificarlas, sobre todo las de origen industrial a fin no solo de resolver el desequilibrio externo sino de ganar en términos de economías de escala a partir de los mercados externos y por tanto de ampliar las posibilidades de profundizar la industrialización. Para la corriente neoliberal no se trata de *Diversificación* de exportaciones que apoye la industrialización interna, sino de la adopción de un “*modelo exportador*”, esto es, especializarse para aprovechar las ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra. Ello supone por lo tanto, una *reasignación masiva de recursos* en favor de las actividades exportadoras y en consecuencia un desmonte (gradual o por “tratamientos de choque”) de la industrialización sustitutiva.

Por el lado de las importaciones, para CEPAL se trata de racionalizar la estructura arancelaria para lograr mayor eficiencia y competitividad en las *industrias sustitutivas* y al propio tiempo minimizar por esta vía las “distorsiones” de la ISI; para la corriente neoliberal la liberación de importaciones busca una *reasignación total de recursos* de la economía ya que produce el desmonte de la ISI para ganar mayor eficiencia en términos de las ventajas comparativas (no de las industrias sustitutivas) y reorientar el conjunto de la economía hacia la especialización para la exportación. Sintéticamente entonces:

f) Para la CEPAL, la ISI, la racionalización de las importaciones y la diversificación de exportaciones no son antagónicas sino que son claramente complementarias en términos de la industrialización. Para la Escuela Neoliberal, ISI y exportaciones sí son dicotómicas, puesto que

se trata de la asignación de recursos y en tal sentido la estrategia de exportaciones no es viable sin al mismo tiempo liberar importaciones, pues de otro modo no se reasignan eficientemente los recursos⁸.

g) Ello por supuesto implica dos concepciones distintas sobre la operatividad de los mecanismos de mercado y de la intervención estatal: mientras para CEPAL (o más precisamente para Prebisch⁹), si bien los mecanismos de mercado son esenciales en cuanto hace a la producción, al Estado compete la distribución y la movilización del excedente hacia fines que al mismo tiempo que garanticen la acumulación maximicen el bienestar colectivo y la distribución.

Para el pensamiento neoliberal el mercado no solo garantiza por sí mismo la eficiencia productiva sino el desenvolvimiento de la actividad humana, lo que a la larga ha de reflejarse en que el crecimiento acabará por atenuar las desigualdades sociales. Al Estado "le correspondería velar por este proceso, garantizando la tranquilidad social, proveyendo las economías externas y algunos insumos que el capital privado necesite y estimulando la manipulación de los esquemas tributarios y crediticios, el ahorro y las inversiones privadas, nacionales y extranjeras; en otras palabras 'administrando' el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado"¹⁰.

Este apretado resumen de las divergencias básicas (puestas en términos de modelos extremos), que hemos centrado particularmente en las concepciones sobre la apertura comercial¹¹ tiene la utilidad de precisar los términos del debate —a menudo confuso— que se adelanta hoy en América Latina y de proveer un marco de referencia para el análisis de la experiencia colombiana en la última década.

No cabe duda de que, en términos de los extremos, países como México o Brasil están más cerca de lo que hemos llamado aquí la Concepción Cepalina y los países del cono Sur más cerca de la postura

⁸ Véase Estefan H. Robbock "La Dicotomía falsa: Industrialización a través de la sustitución de importaciones o mediante industrias de exportación". El Trimestre Económico, julio-septiembre 1972.

⁹ Raúl Prebisch, "Hacia una Teoría de la Transformación". Rev. de la CEPAL número 10, abril 1980.

¹⁰ José Serra, *Op. cit.* pág. 429.

¹¹ Cabrían igualmente otras diferencias por ejemplo en torno a la inversión extranjera, al papel del financiamiento externo, a las ineficiencias del Estado en lo que toca con la dirección del proceso de acumulación, a la integración latinoamericana, etc. Para algunas consideraciones sobre estos aspectos véase Aníbal Pinto "La Apertura al Exterior de América Latina". Rev. de la CEPAL número 11, agosto de 1980.

neoliberal. Ubicar el "modelo colombiano" a partir de este esquema es sin duda problemático. Si se lo juzga por la Retórica, especialmente por los pronunciamientos oficiales de la administración López Michelsen, está bien cerca de las posiciones neoliberales¹², pero si se lo juzga por la práctica de la política económica, y aun por los pronunciamientos oficiales de los últimos dos años, está más cerca de la posición de la CEPAL¹³.

De hecho, y si se considera en conjunto el decenio del setenta, la "Apertura" de la economía colombiana ha sido puramente retórica. El coeficiente de importación de bienes y servicios, que en 1960 era de 16.1% pasó a 15.8% en 1970, a 13.4% en 1974 y en 1978-79 se situaba alrededor del 16.0%, es decir, por el lado de las importaciones, el grado de apertura a fines de los setentas es semejante al de comienzos de los sesentas (y si se excluyen las importaciones de combustibles, se tendría una economía indudablemente más cerrada). El coeficiente de exportaciones, por otra parte, se mantiene alrededor de 15.5% entre 1960 y 1974, sin apreciarse prácticamente ninguna modificación hasta 1978-79, pese a que se experimentaron períodos de bonanza en los precios de las exportaciones¹⁴.

Por otra parte, si bien el comportamiento de las importaciones y exportaciones ha sido errático en la década del setenta, no puede afirmarse (salvo un par de años de comienzos de los setentas), que haya un crecimiento sostenido del comercio exterior. De acuerdo con cifras del Banco Mundial entre 1960 y 1970 las exportaciones colombianas crecieron al 2.2% promedio anual y entre 1970 y 1977 a -1.2% (mientras los países de medianos ingresos lo hacían a 5.4% y 5.7%), y las importaciones crecieron al 2.4% y -0.8% en los mismos períodos (mientras para los países de medianos ingresos las tasas fueron de

¹² Una buena colección de citas de López como candidato y como Presidente, claramente así lo atestiguan. Véase Hernando Gómez Buendía "Alfonso López Michelsen: Un examen crítico de su pensamiento y su obra de Gobierno": Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1978, especialmente páginas 85 a 88, 269 a 270 y 281 a 283.

¹³ Véase Edgar Moncayo Jiménez "Economía Cerrada vs. Economía Abierta", ponencia presentada al VII Congreso Nacional de Economistas, Armenia, febrero 6 al 9 de 1980. Y el Cap. de política de comercio exterior del PIN (Vol. II) donde se explica el sentido de la llamada "Apertura de doble Vía".

¹⁴ El hecho de que exista una notable acumulación de reservas tampoco puede servir como argumento para una economía más abierta, pues ella está afectada por las exportaciones ilegales y los movimientos de capital.

Véase una discusión de las dimensiones y dificultades de la apertura en José Antonio Ocampo y Mauricio Cabrera "Precios Internacionales, Tipo de Cambio e Inflación" en Mauricio Cabrera, editor, "Inflación y Política Económica". Asociación Bancaria, 1980, págs. 164 y siguientes.

7.1% y 5.9% respectivamente)¹⁵. De hecho, entre 1971 y 1975 las exportaciones crecieron para contraerse entre 1975 y 1977, experimentando de nuevo ascensos en 1978; sin embargo, aún en este año, las exportaciones no eran sustancialmente superiores de las de fines de la década del sesenta, y no han experimentado modificaciones de importancia en los últimos dos años.

Respecto de la diversificación, las exportaciones no tradicionales, que lograron pasar del 22% de las totales en 1967 a 47.9%, en 1974 volvieron a descender al 33% en 1978, esto es, casi la misma participación de 1971, aunque en ellas han ganado terreno los productos manufacturados (38% en 1978) por sobre los productos básicos no tradicionales. Con todo, el sector industrial en conjunto, que en 1967 participaba en el 54.6% de las exportaciones no tradicionales, pasó a 77.9% en 1974 para situarse de nuevo en el 65.8% en 1978, solo un poco por encima del nivel de 1971. Tampoco las importaciones han mostrado ninguna diversificación de importancia. Los bienes de consumo que en 1967 eran el 7.9% en 1967, aumentaron al 11.9% en 1974 para descender al 8.7% en 1978; un comportamiento semejante tuvo la importación de bienes intermedios que pasó del 46% en 1967 a 58.6% en 1974 y a 48.0% en 1978 mientras que los bienes de capital pasaron de 44.2% a 29.1% y luego a 42.7% en los períodos mencionados¹⁶.

Así pues, lo que prometía ser una apertura comercial que como política se postuló desde 1967 y que se hizo más explícita después de 1974, en realidad sólo operó a medias entre 1971 y 1974.

De hecho, entonces, y pese a las intemperancias verbales corrientes en este país, no puede afirmarse que la economía colombiana sea hoy

¹⁵ Banco Mundial "Informe sobre el Desarrollo Mundial: 1979". Washington 1979, Anexo, Cuadro número 8.

¹⁶ Estas cifras provienen de PROEXPO "Aspectos Generales sobre Colombia", Bogotá, 1979, varios cuadros estadísticos. Ni siquiera en términos de la apertura financiera puede afirmarse que la situación es hoy, sensiblemente distinta de la de fines de los años sesentas. Dado el auge extraordinario del mercado financiero internacional y de él no menos extraordinario endeudamiento externo de América Latina, Colombia aparece como uno de los países de mayor desarrollo relativo en el que son menores las corrientes de capital externo, la afluencia de los préstamos públicos y los incrementos de la inversión directa privada neta. Así, por ejemplo, entre 1970 y 1977 la afluencia de préstamos públicos apenas pasó de US\$ 160 millones a US\$ 194 mientras en Brasil pasó de US\$ 673 a US\$ 3.181 millones. La deuda pública externa como proporción del PIB entre 1970 y 1977 pasó de 18% a 13.5% mientras en el promedio de los países de medianos ingresos pasó de 14.7% a 18.6%. Y como proporción de las exportaciones, el servicio de la deuda pasó de 11.6% a 8.7%. En el mismo lapso, la inversión privada neta pasó de 39 millones a 42 millones de dólares, de modo que la "apertura financiera" es apenas la relativa a los capitales de corto plazo, en claro contraste con Brasil, México o Argentina, en los que ha sido prominente el financiamiento externo.

una economía abierta ni que la política económica haya inducido una apertura de significación. Por el contrario, parece haber una tendencia al cierre paulatino en la segunda mitad de la década de los setentas.

Por el lado de las exportaciones, la crisis mundial desde 1974, el aumento del proteccionismo en los países desarrollados y el concomitante cierre del comercio mundial en el segundo quinquenio, han puesto en duda la viabilidad del modelo exportador independientemente de las políticas económicas (o lo que se ha llamado el pesimismo de las elasticidades), lo que al menos pone en evidencia el hecho de que el éxito de estas estrategias depende más de la coyuntura externa que de los estímulos internos a la promoción de exportaciones¹⁷.

No obstante y conjuntamente con la adopción del modelo exportador, se diseñaron un conjunto de políticas que tendían a fortalecerlo internamente, favoreciendo la reasignación de recursos hacia las actividades de exportación, en particular las relativas al mercado de capitales, al sector financiero, a la liberación de precios internos, en fin, a todo aquello que condujera a una mayor competitividad interna y externa¹⁸, que luego ha sido imposible reajustar para hacerla compatible con las nuevas circunstancias. En síntesis, no sería demasiado arriesgada la hipótesis de que el país se ha quedado con una *política de apertura* y con un *proceso de cierre* que podría explicar mucho de las contradicciones actuales del modelo de desarrollo colombiano, de donde se deduce, por una parte, lo peligroso de jugarse el desarrollo a una sola carta, y de otra, que es por lo menos irresponsable intentar una estrategia en dudosas comparaciones con el Sudeste asiático que tiene una inserción bien distinta y mucho más estable en el mercado mundial, y en la División Internacional del Trabajo y un proceso distinto de desarrollo.

Por el lado de las importaciones, tanto la citada ponencia de Misas como otros trabajos¹⁹ destacan lo poco significativo de las medidas de

¹⁷ Véase Juan José Echavarría "Las exportaciones en el escenario internacional: una estrategia exportadora para Colombia", en coyuntura Económica, julio 1980.

¹⁸ Estas relaciones han sido examinadas, en particular, en J. A. Bejarano "La Intervención Estatal en la Economía Colombiana: Anotaciones para un Marco de Referencia". En revista Nueva Sociedad número 46, Caracas, febrero 1980 y en Francisco Azuero "El liberalismo financiero: Balance de una Experiencia". En revista Cuadernos de Economía número 2, Universidad Nacional, Bogotá, segundo Semestre de 1980.

¹⁹ Véase Luis Jorge Garay y Juan José Echavarría: "Un Análisis preliminar de la actual política de liberación de importaciones", en Coyuntura Económica Vol. IX número 3, págs. 73-90 y Gonzalo Giraldo "Estructura de la protección Arancelaria y para-arancelaria en Colombia después de las Reformas de 1979" en rev. de Planeación y Desarrollo mayo-agosto 1979.

liberación y el escaso impacto sobre el volumen y composición de las importaciones, lo primero como resultado quizás de la necesidad de conservar un equilibrio político entre los diversos sectores de la burguesía y lo segundo (aun si las medidas hubiesen sido más radicales), por la inelasticidad de las importaciones a la disponibilidad de divisas y a los precios relativos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Con todo, la ausencia de hechos visibles no elimina al fantasma. La retórica aperturista si bien menos agresiva, sigue presente. Una estrategia de aperturismo indiscriminado e irresponsable al estilo lopista, sigue siendo una posibilidad, remota por fortuna, pero como se sabe, el futuro próximo de la política nacional en 1981 es aún incierto y nuestra burguesía variable y ondeante y sin duda intelectualmente frívola y capaz de aceptar la repetición del experimento.

Cabe pues, reflexionar sobre la viabilidad en abstracto de las políticas de apertura, en particular sobre la liberación de importaciones y examinar, también en abstracto algunas de sus implicaciones, dejando de lado la crítica a las estrategias de exportación, cuyo éxito, como ya se indicó, depende esencialmente del curso de la economía mundial y de los efectos que sobre la economía colombiana tenga la nueva división del trabajo, hechos éstos sobre los cuales no tiene ninguna incidencia la política económica interna. La liberación de importaciones, por el contrario, como problema de debate sigue vigente y como opción de política es claramente susceptible de ser adoptada, dependiendo por supuesto de la correlación de fuerzas entre las fracciones de clase.

Siguiendo el orden de problemas propuesto por Misas²⁰, examinaremos enseguida los tres problemas que desde el punto de vista de la viabilidad de las políticas de apertura parecen más relevantes. Ellos son en su orden:

a) La consistencia de las críticas del pensamiento neoliberal a la industrialización sustitutiva a la luz del caso colombiano, tomando como guía las críticas del Gobierno de López;

b) La factibilidad y los efectos previsibles de una política de liberación de importaciones (en una economía como la colombiana) desde la perspectiva del largo plazo, esto es, como política de reasignación de recursos en el sentido que indicamos atrás, y

c) Los efectos previsibles de la liberación de importaciones como política de corto plazo, es decir, como política de Estabilización.

Las críticas de López al modelo sustitutivo, nada originales por lo demás, apuntan, de un modo general a establecer relaciones causales

²⁰ Véase Misas. *Op. cit.* pág. 13.

entre las políticas sustitutivas y las "limitaciones" más protuberantes de la economía durante el período de desarrollo hacia adentro, lo que además de hacer explícito el discurso analítico de la "nueva sabiduría" neoliberal, permite justificar la adopción del modelo exportador como alternativa de desarrollo ²¹.

Después de señalar cómo la estrategia colombiana se adelantó con un apoyo preferencial a la industria manufacturera generando un crecimiento desequilibrado en relación principalmente con la agricultura, López señala que "no quiere esto decir, en modo alguno, que exista un conflicto para ser dirimido entre la industria y la agricultura, como dos extremos opuestos, sino entre la producción de bienes y servicios en los cuales el país tiene ventaja comparativa y aquellos que sólo pueden producirse en condiciones más o menos artificiales" ²².

En opinión de López, el proceso de sustitución acarrea las siguientes limitaciones al desarrollo:

1. "Despilfarro de recursos productivos por el ajuste dinámico intersectorial", ello por al menos dos razones: por el "aumento artificial" vía protección, de los bienes relativamente intensivos en capital, reduciendo las inversiones potenciales en otros sectores y por el exceso de capacidad derivado de la adopción de escalas de planta mínimas que superan el tamaño del mercado. Esto se refleja por lo tanto en una asignación ineficiente de los recursos y por la ineficiencia industrial ²³.

2. Al aumentarse "artificialmente" la relación capital producto ello afecta la utilización de la mano de obra por: a) el alza desproporcionada de salarios en un solo sector (el industrial) y b) propiciando el flujo migratorio del campo a la ciudad agravando el desempleo ²⁴.

²¹ Seguimos aquí el texto de López "El Plan para cerrar la brecha como nuevo modelo de desarrollo" incluido en "Testimonio Final - Mensaje al Congreso Nacional 1978". Vol., I, págs. 177 a 237, el cual es a nuestro juicio, entre todas las referencias de López sobre el tema, la crítica más elaborada y consistente. Salvo indicación en contrario, las consideraciones que siguen se refieren a este texto. Como ejercicio que ilustra bien la ninguna originalidad de estas críticas, citamos paralelamente el Manual de la Nueva Sabiduría de Little, Scitovsky y Scott *Op. Cit.* indicando las páginas en las cuales se considera del mismo modo y en idéntico lenguaje la cuestión; igualmente en algunos casos las páginas relativas a textos transcritos en Marc Rimez "Las Experiencias de Apertura Externa y Desprotección Industrial en el Cono Sur". (En revista económica de América Latina número 2 CIDE, México, marzo 1979) que corresponden a pronunciamientos de los ministros de Economía de los países del Cono Sur. El objeto del ejercicio, no es evidenciar lo obvio, es decir, la coincidencia de argumentos, sino la coincidencia textual en el lenguaje, no obstante que ignoramos quién copió a quién. Eludimos la transcripción de los textos para no aburrir al lector.

²² López, pág. 180, Little et al. págs. 39 - 40.

²³ López, pág. 184, Little et al. pág. 25.

²⁴ López, pág. 184, Little et al. págs. 106 - 107 y 24 - 25.

3. Aumento del desequilibrio externo por a) aumento de los insumos importados al producirse la sustitución y b) aumento del consumo urbano (por el mejoramiento de las condiciones de vida) que debe satisfacerse con producción que implica nuevos aumentos de insumos importados ²⁵.

4. Tendencia al freno de las exportaciones por encarecimiento de costos internos e ineficiencia, lo que hace que la producción doméstica no pueda competir en el mercado externo ²⁶.

5. Los otros sectores (especialmente la agricultura) “deben soportar la carga de una industria a veces ineficiente y monopolística” por lo que tienden a debilitarse reduciendo la generación de empleo, la capacidad de exportación y la producción de bienes de consumo popular. La “carga” que se debe soportar es la de los precios relativos en contra de la agricultura, con lo que “cualquier beneficio por parte de los campesinos vuelve a ser absorbido por las alzas con que los productos industriales compensan el costo de la mano de obra que la escasez de alimentos acaba sobrecargando” ²⁷.

6. Empeora la distribución del ingreso, de un lado porque el intensificar el uso de capital desplaza mano de obra que se condena a emplearse en sectores marginales y de otro porque consolida los monopolios, dado lo modesto del mercado colombiano frente a escalas de planta que no permiten la existencia de varias empresas, al tiempo que obliga al Estado a intervenir a través de controles de precios ²⁸.

En suma, los males del país: el estancamiento de la agricultura, la subutilización de capacidad, el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso, la marginalidad, el desequilibrio externo, etc., provienen del modelo adoptado ²⁹. De una manera más sucinta, Juan Luis Kotsner, uno de los artífices de la política económica chilena, escribe:

²⁵ López, pág. 186, Little et al. págs. 26-27 y 86.

²⁶ López, pág. 186, Little et al. págs. 27, 91 y 268 a 270.

²⁷ López, pág. 188, Little et al. págs. 22, 23, 26 y 62-63.

²⁸ López, pág. 189, Little et al., págs. 20-22, 65-106.

²⁹ Los argumentos para el caso colombiano, están más desarrollados en otros trabajos cuyo examen sería útil al lector: los argumentos 1 y 4 se contemplan en J.A.P. de Melo “Política de Comercio Exterior y Asignación de Recursos en Colombia” rev. D. N. P. Vol. X, número 3, septiembre-diciembre 1978. Los argumentos 2, 3 (también el 4) en D. Schydrowsky “Una Evaluación Prospectiva de las Políticas de Comercio Exterior de Latinoamérica en el decenio de 1970”. Rev. D.N.P. diciembre 1970 y los argumentos 5 y 6 en Urrutia y Berry “La Distribución del Ingreso en Colombia”. Ed. La Carreta, 1975; y en Miguel Urrutia “Tendencias de la distribución del ingreso en la próxima década” en FEDESARROLLO “La Economía Colombiana en los años 80”. Edit. Presencia. Bogotá, 1979.

Al cabo de unos cuatro decenios, durante los cuales la economía chilena operó sujeta a las situaciones derivadas de la implementación de la estrategia mencionada (la ISI) el resultado fue un lento crecimiento del producto, una desocupación laboral alta, un modesto desarrollo de aprovechamiento de las capacidades productivas, atraso tecnológico y una notoria dependencia y vulnerabilidad frente a la economía internacional, la alta protección relativa para la producción no esencial, estimuló la formación de empresas de carácter monopolístico, lo cual se vio agravado por el estrecho mercado interno que desestimuló la concurrencia de empresas competitivas³⁰.

López, ciertamente, sugiere que la ISI pudo haberse justificado teóricamente cuando el aumento de las exportaciones agrícolas conducían a un deterioro en los términos de intercambio, postulado que el propio López pone en duda³¹. De cualquier modo, independientemente de cualquier discusión teórica al respecto, en opinión de López las circunstancias del primer quinquenio de los setentas justifican la adopción de una estrategia exportadora que permita "rectificar el modelo de desarrollo consistente en dar prelación a la sustitución de importaciones, que ya dio sus frutos, por el de un desarrollo equilibrado entre los distintos sectores, aprovechando aquellos en que nuestra ventaja competitiva nos permite desarrollarnos de adentro hacia afuera, en lugar de buscar estérilmente una autarquía imposible en las condiciones del mundo contemporáneo"³².

Los argumentos sobre los cuales se apoya la adopción de tal estrategia, son básicamente:

1. Las exportaciones no tradicionales enfrentan demandas elásticas al precio, lo que al tiempo que revalúa la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, explica la tendencia sostenida de las exportaciones desde 1967. De otro lado, el volcar la economía hacia afuera aumenta la demanda de mano de obra, ya que las exportaciones colombianas son por lo general intensivas en trabajo, y al mismo tiempo se gana en eficiencia y por lo tanto se logra una más alta tasa de crecimiento³³.

2. El segundo argumento "es el fenómeno que ya nadie discute en los círculos académicos universales (sic), según el cual la estrategia

³⁰ Citado por Marc Rimez, *Op. cit.* pág. 106. Tedioso sería constatar otras semejanzas que por lo demás, parecen casi innumerables. Sin embargo, puede compararse el texto de López con el de Sergio de Castro Spikula (Ministro de Economía chileno) "Failure of Protectionist Policy in Chile" en Juan Carlos Méndez (Editor) "Chilean Economic Policy" Chile, noviembre 1979.

³¹ López, págs. 180 y 190. El punto es obviamente el mismo de Little et al. *Op. cit.* pág. 34.

³² López. *Op. cit.* pág. 195.

³³ *Ibid.* págs. 190-191. Véanse los argumentos en Little et al. págs. 285 y ss.

de desarrollo hacia afuera, en casos como Corea o Taiwan, hace concebir las primeras esperanzas de un despegue que permita tasas de crecimiento del producto real tanto más elevadas que las de cualquier otro sistema económico”³⁴.

3. Con esto se aprovecharía la ventaja comparativa, consistente en que a diferencia de Venezuela, Chile o Argentina, ricas en recursos naturales “nuestra relativa pobreza en recursos no renovables la tenemos que suplir con mano de obra”³⁵.

La viabilidad de la apertura comercial debe entonces juzgarse con base en la posibilidad del modelo exportador, de un lado, y de otro sobre los efectos previstos de la liberación de importaciones.

Por el lado de las exportaciones, el argumento más relevante por supuesto, es el primero de los señalados atrás, especialmente en lo atinente a la elasticidad de las exportaciones, a los precios y a los subsidios. Es cierto que la evidencia había demostrado una cierta elasticidad para las exportaciones no tradicionales respecto de subsidios directos o indirectos y de la política cambiaria³⁶, pero sin incluir los ciclos de la economía mundial como variable explicativa, esto es, las exportaciones son elásticas o los precios dado un mercado en crecimiento. Recientemente J. J. Echavarría ha demostrado, de un lado, que el dinamismo del quantum de exportaciones fue sustancialmente menor durante el período 1967-77 que durante los años que anteceden a 1967, incluidas las manufacturas, y que el dinamismo experimentado por las exportaciones entre 1971 y 1974 y el declive posterior a 1974 se corresponden con la evolución de las importaciones mundiales, es decir, en primer término que las políticas de promoción desde 1977 no cambiaron sustancialmente el ritmo de las exportaciones y en segundo término que “las importaciones mundiales —como una variable indicativa del comercio mundial— aparecen como las variables que, conjuntamente con la tasa de cambio real y efectiva, explica mejor lo sucedido en materia de exportaciones en Colombia. Su influencia es significativa para todas las formas de regresión utilizadas y en cada uno de los grupos de productos. La importancia de las importaciones mun-

³⁴ *Ibid.* pág. 192, véase pág. 181. Está por demás que los países “Modelo” de estudio de Little et al. son Taiwan y Hong Kong.

³⁵ Cit. En H. Gómez Buendía. *Op. cit.* 133. Véase Little et al. pág. 413. Si se quisiera por otra parte, una síntesis de las políticas propuestas (y adelantadas desde comienzos de los años setentas) bastaría ver a Little et al. de nuevo pág. 163.

³⁶ Véase en particular Martha H. Cardona: “El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento a las exportaciones en Colombia”, en rev. de Planeación y Desarrollo, septiembre 1977 y C. Díaz Alejandro “Foreign trade Regimes and Economic Development”, N.B.E.R. New York, 1976.

diales es en nuestro concepto uno de los principales hallazgos empíricos de este artículo y permite colocar en entredicho la creencia de que, por ser Colombia un país pequeño, el tamaño y dinamismo del mercado mundial no son relevantes en el comportamiento de las exportaciones nacionales³⁷, de suerte que los movimientos de la tasa de cambio, el nivel de subsidios y los precios relativos explican sólo parcialmente la dinámica de las exportaciones. Este hallazgo empírico confirma una vez más que la viabilidad del modelo exportador depende básicamente de la evolución de la economía mundial³⁸. La cuestión por lo tanto es si la economía mundial —y la de los países desarrollados, en particular— va a persistir en el estancamiento o si hay probabilidades de recuperación. De cualquier modo, lo que se quiere sugerir es la equivocación de fundamentar un modelo exportador sobre las elasticidades sin tener en cuenta el ciclo depresivo del comercio mundial.

De otro lado, el argumento segundo “que ya nadie discute en los círculos académicos universales” (lo que depende de qué tan informado se está) de que el modelo exportador va asociado a un mayor crecimiento, sólo parece ser válido para casos particulares, como los del Sudeste asiático. En las estadísticas del Banco Mundial se puede encontrar de todo: países “cerrados” que crecieron rápidamente (como Brasil), países “abiertos” en los que ocurrió lo mismo (los del Sudeste asiático), países “cerrados” que no crecieron y países “abiertos” que tampoco lo hicieron (por ejemplo la mayoría de países de América Central). El mismo Echavarría³⁹ aporta información que permite ver cómo 12 países de la periferia tuvieron un crecimiento entre el 3 y el 6% sin aumentar las exportaciones mientras que 5 lo hicieron aumentándolas y cómo 7 de los países que tuvieron altos crecimientos en las exportaciones de manufacturas crecieron globalmente menos del 3% anual. Algo semejante ocurre con la distribución del ingreso, res-

³⁷ Juan José Echavarría: “La Evolución de las Exportaciones Colombianas y sus determinantes; Un Análisis Empírico”. Rev. del Banco de la República, agosto 1980.

³⁸ Ya en 1959 Ragnar Nurkse advertía refiriéndose a quienes invocan la experiencia del crecimiento en el siglo XIX para demostrar las ventajas del libre comercio, cómo se habían olvidado de mencionar que eran *Mercados* en crecimiento y observaba, aludiendo a los “países nuevos” del siglo XIX, que “el progreso económico de esas regiones no se debió exclusivamente a la especialización internacional sino también al hecho de que el rápido crecimiento que se producía en el centro focal (Gran Bretaña) era transmitido a los países nuevos a través de un fuerte incremento en la demanda de productos primarios. Esta fue quizás la característica más notable en materia de comercio durante el siglo XIX”. Ragnar Nurkse “Comercio Internacional y Desarrollo Económico” E. Amorrortu, 1968, pág. 17.

³⁹ J. J. Echavarría “Las exportaciones en el escenario internacional: ¿Una estrategia exportadora para Colombia?” Coyuntura Económica, número 5, julio 1980, cuadro número 10.

pecto de la cual es posible encontrar países abiertos con buena distribución (Corea o Taiwan), países "cerrados" en igual situación, etc.⁴⁰. Ello es obvio si como lo admiten "los círculos académicos universales" ni el crecimiento ni la distribución están asociados a una única variable causal, como se puede leer en cualquier manual. Pero por otra parte, y en una perspectiva puramente analítica, tampoco se ha demostrado teóricamente que las ventajas comparativas o el comercio exterior promueven el crecimiento, como tampoco que la protección por sí misma lo retrasa⁴¹. Cualquier generalización en este sentido corre el riesgo de chocarse con la tozuda situación concreta.

Por supuesto, no se le puede reprochar al expresidente López que conozca y repita la nueva sabiduría neoliberal. Lo reprochable es que sin examinar las situaciones particulares se admita un argumento de validez parcial en unos casos e inválido en otros y se diseñe con él una política, como si los países tuvieran que asemejarse con lo que dicen los textos. Algo semejante ocurre con las críticas a la sustitución y con los "límites del modelo" al desarrollo, modelo que en sus características más generales fue común a los países latinoamericanos, pero estableciéndose entre ellos sustanciales diferencias en cuanto a las políticas adoptadas, en cuanto a los resultados, e incluso en cuanto al grado de racionalidad e intencionalidad de las políticas de protección, lo que dependía de los efectos específicos del sector externo sobre la economía⁴².

Con todo parece como si para la nueva sabiduría fuera asimilable la experiencia proteccionista chilena o argentina a la colombiana, o como si el proceso industrial de estos países se hubiera dado de la misma manera y con las mismas distorsiones.

La protección desde luego, es una estrategia común, pero los niveles de protección fueron muy diferentes, al punto que los niveles promedio de protección en Colombia no llegaron a ser más de un tercio de la protección en Argentina o en Uruguay.

Con niveles promedio de protección superiores al 200% Argentina, Uruguay o Chile generaron estructuras industriales altamente ineficientes e inflacionarias, con elevados niveles de subutilización de capacidad

⁴⁰ Véase Hollis Chenery y M. Sirquin "La Estructura del Crecimiento Económico". Ed. Tecnos, 1976.

⁴¹ Véase entre otros W. M. Corden "Protección y Crecimiento" en Luis E. Di Marco "Economía Internacional y Desarrollo" Ed. La Palma, Buenos Aires, 1974

⁴² No es del caso hacer aquí consideraciones comparativas sobre estos aspectos de la industrialización; algunos de los ensayos incluidos en Max Nolf (Editor) "Desarrollo Industrial Latinoamericano" F.C.E., 1974, permitirán una que otra comparación.

etc. Por otra parte, estos países arrancaron, en su proceso de sustitución hacia los años treinta, con grados de industrialización de alguna importancia, lo que no fue el caso de Colombia que apenas comenzó con fuerza la sustitución desde la crisis. Además, en aquellos países el crecimiento global no ha estado tan claramente asociado al crecimiento industrial y todo ello, finalmente implica que no es posible establecer comparaciones afanadas sobre la eficacia de determinadas políticas de fomento industrial ⁴³.

Hace falta, sin duda una evaluación de la ISI en Colombia, al estilo de lo que ha hecho Fishlow para Brasil o Díaz Alejandro para Argentina, pero cada día es mayor la evidencia de que el papel de la sustitución en la industrialización ha sido exagerado. A menudo confundimos sustitución con desarrollo hacia adentro cuando lo primero se refiere a una política de industrialización forzada a través de la protección y lo segundo, es un "modelo de desarrollo", procesos que serían equivalentes si la política produce toda la industrialización. Sin embargo, no parece existir una relación mecánica entre la estructura de protección y el proceso de sustitución ⁴⁴. Como anota Perry "en cualquier caso, por razones del tamaño del mercado y la existencia de las economías de escalas, era previsible que se desarrollase primero la producción doméstica de bienes de consumo no durables y posteriormente la de bienes intermedios y de capital. En efecto, el desarrollo relativo de la industria colombiana por tipo de bienes parece haber seguido un patrón aproximadamente normal según su ingreso per cápita y el tamaño de su población. En particular, la producción de bienes intermedios y de capital aparece a niveles de ingresos per cápita más altos de los que apareció en países más grandes como Argentina, Brasil y México. Más aún buena parte de la sustitución de bienes no durables de consumo final se llevó a cabo con anterioridad a 1945 período durante el cual, como ya vimos, la protección no fue un factor determinante ⁴⁵. La implicación que luego habría que examinar más

⁴³ Para estas comparaciones, véase entre otros a Gabriel Guzmán "El Subdesarrollo Latinoamericano y la CEPAL". Ed. Planeta, 1976. Santiago Macario ("Proteccionismo e Industrialización en América Latina" BID-intal, Santiago, 1969) puntualiza bien las diferencias para fines de los años cincuenta, también a Anibal Pinto "Política de Industrialización en América Latina" en Max Nolf, *Op. Cit.* págs. 131 y siguientes y CEPAL "Principales Características de la Evolución Histórica de la Industria Latinoamericana" en Nolf, *Op. cit.* Cap. I.

⁴⁴ Seguimos aquí a Guillermo Perry "Política Cambiaria y de Comercio Exterior: revisión en la experiencia histórica y propuesta para la próxima década". En FEDESARROLLO "La Economía Colombiana en la Década de los 80". Bogotá, 1979, págs. 276 y ss.

⁴⁵ Guillermo Perry. *Op. cit.* pág. 282. Véase también Albert Berry "a descriptive history of colombian industrial development in the XX century". Mimeógrafo. FEDESARROLLO.

detenidamente, es que el desarrollo industrial colombiano tiene mucho de "espontáneo" en el sentido de que su patrón de crecimiento y diversificación responde mucho más al tamaño del mercado, al tamaño absoluto del PIB y al ingreso per cápita que a las políticas proteccionistas, cuyo papel promotor parece haberse restringido a algunas ramas⁴⁶, lo que significa que el aporte de la sustitución en sentido estricto es mucho menor que lo que generalmente se piensa.

En efecto, cuando se examina el grado de sustitución por las variaciones en el coeficiente de importación o por el abastecimiento interno de la demanda doméstica, se está asumiendo implícitamente que toda la oferta interna es sustitución que se ha generado como efecto de la protección⁴⁷.

Sin embargo, las variaciones en el coeficiente de importaciones se hallan determinadas por los factores internos (crecimiento de la demanda, ingreso per cápita, tamaño de la población, etc.) que podemos llamar sustitución neta o "espontánea" debida exclusivamente a las condiciones de mercado que van haciendo rentable (aun en ausencia de políticas proteccionistas) la producción interna de bienes que antes no lo era, y este grado de "espontaneidad" va asociado a los niveles de ingreso per cápita⁴⁸. En este sentido es en el que se suele afirmar que todo proceso de industrialización es por naturaleza sustitutivo⁴⁹. La sustitución Bruta, que es la que convencionalmente se mide en el abastecimiento interno satisfecho por oferta interna, se debe entonces tanto a la política como a la demanda interna. La sustitución *inducida* (como la diferencia entre la S_b y la S_n) que resulta efectivamente de la política de protección, es lo que en rigor debería llamarse sustitución forzada o sustitución de importaciones a secas. Chenery ha realizado algunas estimaciones que se asemejan a esta distinción y encuentra que entre 1953 y 1966 el sector manufacturero creció al 8.3% anual descompuesto así: 60% ocasionado por el crecimiento en la demanda doméstica, 22% sustitución de importaciones, 7% expansión de exportaciones y 11% cambios en los coeficientes de insumo-producto. Para el período de 1966-70, el sector manufacturero creció en 7.4% descompuesto así: 76% demanda doméstica, 4% sustitución de importaciones, 5% expan-

⁴⁶ Este por supuesto, no es el caso en países como Chile, Argentina, Brasil o México. Véase Juan Auza, Gerard Fichet y Norberto González. "América Latina: integración económica y sustitución de importaciones" F.C.E. 1975, págs. 66 y ss.

⁴⁷ Véase Juan Auza et al. *Op. cit.* para un comentario sobre esta confusión.

⁴⁸ Véase Chenery y Sirquin, *Op. cit.*

⁴⁹ Para una consideración detallada de esta discusión véase "Industrialización y Crecimiento en los países en Desarrollo", Véase Joaquín Muns. Ed. Ariel, Barcelona, 1972, Cap. VI.

sión de exportaciones y 15% cambios en los coeficientes de insumo-producto ⁵⁰. Estos resultados sugieren de un lado, que la sustitución inducida no ha jugado un papel de significación después de 1965, y que no fue tan importante en el pasado reciente del país; de otro lado que las exportaciones han contribuido todavía menos y finalmente que el cambio técnico (que es en últimas como se mide la "eficiencia") ha jugado un papel acaso tan importante como la misma sustitución.

Los datos del cuadro número 1 para el período anterior a 1965 son concluyentes al respecto, y permiten otras precisiones ⁵¹.

⁵⁰ Hollis B. Chenery "Interactions Between Industrialization and Exports", *American Economic Review*, mayo 1980.

⁵¹ Véase Albert Berry y Francisco Thoumi "Import Substitution and Beyond: Colombia" *World development*, 1977, Vol. V, 1977, págs. 89-109.

Cuadro número 1
**PROPORCIÓN DEL CRECIMIENTO DE SECTORES MANUFACTUREROS ASOCIADO CON SUSTITUCIÓN
 DE IMPORTACIONES, DEMANDA DOMÉSTICA Y EXPORTACIONES**
 1927/8-1944/5 -- Dos periodos seleccionados -- 1944/5-1965

INDUSTRIA	Sustitución		Demanda		Sustitución		Demanda	
	de importaciones	doméstica	de importaciones	doméstica	de importaciones	doméstica	de importaciones	doméstica
Alimentos	—	—	—	—	0.03	0.96	—	0.01
Bebidas	—	—	—	—	0.03	0.97	—	—
Tabaco	—	—	—	—	—	1.00	—	—
Textiles	0.87	0.10	0.03	—	0.27	0.69	0.04	0.04
Calzado y confecciones	—	—	—	—	—	1.00	0.01	0.01
Madera	—	—	—	—	—	1.00	0.01	0.01
Muebles	—	—	—	—	0.01	0.93	0.08	0.08
Papel	0.45	0.55	—	—	0.76	0.22	0.02	0.02
Imprenta	—	—	—	—	0.04	0.94	0.02	0.02
Cuero	—	—	—	—	0.25	0.50	0.18	0.18
Caucho	—	—	—	—	0.40	0.46	0.14	0.14
Productos químicos	0.26	0.73	0.01	—	0.43	0.54	0.03	0.03
Petróleo	0.35	0.64	0.02	—	0.36	0.63	—	—
Minerales no metálicos	0.76	0.24	—	—	0.38	0.55	0.06	0.06
Metales básicos	1.02	-0.02	—	—	0.81	0.18	—	—
Productos metálicos	0.56	0.44	—	—	0.44	0.55	0.01	0.01
Maquinaria no eléctrica	1.87	-0.87	—	—	0.44	0.55	0.01	0.01
Maquinaria eléctrica	—	—	—	—	0.44	0.55	0.01	0.01
Equipos de transporte	1.69	0.69	—	—	0.44	0.55	0.01	0.01
Otros	—	—	—	—	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total Manufacturas	0.34 - 0.37 ¹	0.61 - 0.64 ¹	0.02 ¹	—	0.236	0.740	0.024	0.024
Industrias consideradas por CHU	0.75	0.23	0.02	—	0.430	0.539	0.031	0.031
	(0.80) ²	(0.17) ²	(0.03) ²	—	—	—	—	—

¹ El dato para exportación es una suposición. La sustitución de importaciones se estimó asumiendo que participó entre 5-10% de las industrias tradicionales no analizadas por CHU, las cuales constituyen el 56% del crecimiento del período 1927/8-1944/5.

² Usando una estimación alternativa para el producto del petróleo para 1944/5 que la utilizada por CHU.

FUENTE: Berry y Thouni, Op. Cit., tabla 2.

En términos del sector manufacturero en conjunto, la sustitución perdió importancia a partir del período de postguerra, siendo dominante el crecimiento de la demanda doméstica en el crecimiento industrial y siendo obviamente más relevante en el caso de aquellos bienes de consumo masivo (alimentos, bebidas, textiles y confecciones) que constituyen los sectores de mayor participación en el sector manufacturero. La "sustitución" por el contrario, ha sido determinante para las industrias modernas de bienes intermedios y de capital, aunque sólo en muy pocos de estos sectores la demanda doméstica ha jugado un papel poco significativo⁵². Las exportaciones, por el contrario, ni antes ni después de 1965 han jugado algún papel de significación en el crecimiento global, no obstante que pueden haber contribuido en el caso de uno que otro sector específico después de 1970. La ISI, pues, si bien es una denominación genérica para designar el proceso de industrialización, pudo ser importante en los inicios de la Industria, pero debe juzgarse, al menos durante el período de postguerra, desde una perspectiva *sectorial* y no global, lo que permitirá precisar sus posibles efectos a nivel de los sectores sin entrar en erróneas generalizaciones respecto del proceso en su conjunto.

Por lo que hace a la política de sustitución, y particularmente a la protección del mercado interno, caben igualmente algunas precisiones⁵³.

1. Si bien la protección en Colombia ha sido alta si se la compara con la de los países desarrollados (este argumento ha sido usado por ejemplo en Little et al.) se ha ubicado sustancialmente por debajo de la de los países del Cono Sur e incluso por debajo de países como el Ecuador y Venezuela, por lo que cualquier comparación respecto de los efectos causales de la protección sobre el desarrollo industrial con el primer grupo de países es por lo menos arriesgada. La estructura de la protección ha sido igualmente distinta, ya que en el caso colombiano la protección ha favorecido claramente a los bienes manufacturados de consumo corriente y muy poco a los bienes de capital, lo que no ha sido el caso en por ejemplo Argentina o Brasil⁵⁴.

2. Los sectores con niveles más altos de protección son en general intensivos en capital y aquellos con más bajos niveles, intensivos en

⁵² Por lo demás esto muestra otra de esas verdades que "nadie discute": el aumento de "autonomía" del mercado interno respecto del sector externo cuando su tamaño absoluto sobrepasa el umbral por debajo del cual requiere protección.

⁵³ Seguimos aquí básicamente a Guillermo Perry, *Op. cit.* págs. 280 y ss.

⁵⁴ Para comparaciones con el Cono Sur alrededor de 1960, véase Santiago Macario, *Op. cit.* y para el grupo Andino Félix Moreno "La Política de Importación Tecnológica en Colombia" en rev. Ciencia, Tecnología y Desarrollo. Vol. 4, número 1, 1980.

trabajo. Debe destacarse que los sectores más protegidos son aquellos de participación mayoritaria de inversiones extranjeras.

3. Es cierto que se discriminó contra las exportaciones manufactureras que estaban menos protegidas que las ventas al mercado doméstico, pero no contra las agrícolas que desde 1967 están más protegidas que las ventas domésticas.

4. Si bien como se anotó, alguna importancia ha tenido la política arancelaria y cambiaria en el desarrollo industrial, ésta no ha conducido a los elevados grados de ineficiencia de otros países donde la protección fue mucho más alta y tuvo un papel bastante mayor en la formación del crecimiento industrial; en efecto, en términos de los indicadores convencionales de eficiencia se tiene⁵⁵:

a. Los precios internos no son sustancialmente mayores (incluso en algunos casos inferiores) que en Estados Unidos, comparaciones que no resistirían hoy Chile o Argentina. Paradójicamente donde las diferencias de precios son menores es en los bienes de consumo donde la protección es más alta y mayores allí donde la protección es menor; y de otra parte, el arancel no explica satisfactoriamente las diferencias de precios internos-externos. Por el contrario, las mayores diferencias (indicadoras de ineficiencias) se presentan en las ramas con alta participación de capital extranjero⁵⁶.

b. Las mayores ineficiencias no se presentan, en general en las ramas más antiguas sino en las de reciente desarrollo (metálicas básicas, automotor y plásticos por ejemplo) asociadas al capital extranjero y/o a las inversiones estatales⁵⁷.

c. Por lo que hace a la productividad y al cambio técnico (medidas igualmente significativas de la eficiencia) mis propias estimaciones muestran⁵⁸ comparando las estimaciones de Nelson, Schultz y Slighton para 1964⁵⁹ (que relacionan el valor agregado por trabajador en Estados Unidos y Colombia con los mismos cálculos para 1974 según las cifras del "Statistical year book" de la ONU) que las diferencias relativas de productividad han variado muy poco en estos 10 años e incluso

⁵⁵ Seguimos a Perry, *Op. cit.* págs. 233 y ss.

⁵⁶ Véase Hutcheson. "Incentives for Industrialization in Colombia". Mimeógrafo. FEDESARROLLO.

⁵⁷ Perry, *Op. cit.* Tabla 25.

⁵⁸ J. A. Bejarano. "La Industrialización en la década del setenta". (Borrador) Mimeógrafo, Programa de Magister, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional.

⁵⁹ Nelson, Schultz, Slighton. "Structural Change in a developing economy: Colombian problems and prospects" Princeton University, N. J. 1971. Tabla 19, pág. 85.

en algunos casos han disminuido. Perry por su parte, anotó que “en cuanto a cambio tecnológico, Berry concluye que la productividad total es el factor de crecimiento que contribuye a explicar mejor el crecimiento industrial en el siglo XX. Más aún, los incrementos en productividad del trabajo se explican apenas entre un 15 y un 23% por aumentos en la relación capital-trabajo y en un 10 y 20% por calificación de mano de obra; el resto es atribuible a cambio tecnológico. La productividad total creció algo más del 3% anual promedio desde 1925 aunque esa tasa descendió a casi un 2% en la década de los sesentas. Algunos estudios específicos sugieren que gran parte del efecto ‘cambio tecnológico’ puede atribuirse a un proceso ‘clásico’ de aprendizaje (learning by doing). En esos estudios se observó que dicho proceso aumentó la eficiencia total y la utilización de mano de obra. Si este resultado se diera en muchos otros sectores, constituiría junto con la evidencia anterior de que la mayoría de la industria colombiana ha llegado a niveles muy aceptables de eficiencia, un argumento muy fuerte a favor del proceso pasado de sustitución de importaciones y de la política de protección”⁶⁰.

Por lo que toca a los aspectos distributivos derivados de las políticas sustitutivas, ciertamente sería fácilmente comprobable que la distribución del ingreso o aun las condiciones de vida no han mejorado sustancialmente con el proceso de desarrollo. Sin embargo, una cosa es constatar el hecho y otra comprobar una causalidad, o atribuir la inequidad al modelo de desarrollo adoptado. Sería en extremo dispendioso discutir aquí esta relación. Baste anotar, en todo caso, que contra el argumento de López la evidencia no confirma un comportamiento de los precios relativos industria-agricultura en favor de la primera y que más bien tiende a favorecer (al menos desde 1950) la agricultura⁶¹, lo que en alguna medida es indicativo de que la distribución del ingreso en la agricultura no está asociada al modelo sustitutivo sino a factores como la propiedad de la tierra que son consecuencia tanto del proceso histórico como de la ausencia de políticas distributivas claras en el país⁶².

Aun cuando las anotaciones anteriores no son claramente demostrativas de que no existe causalidad entre la política económica y los

⁶⁰ Perry, *Op cit.* pág. 285. Véase también, para algunos argumentos en favor de la eficiencia, Berry y Thoumi, *Op. Cit.*

⁶¹ Véase Salomón Kalmanovitz “El Desarrollo de la Agricultura en Colombia”. Ed. La Carreta, Bogotá, 1977.

⁶² Por lo demás, bastaría observar, en los estudios sobre comparaciones internacionales de distribución del ingreso, la situación equitativa de países con modelos sustitutivos o la inequitativa en países no sustitutivos como indicación de que no hay mayor relación entre las políticas de protección y la equidad.

resultados del proceso sustitutivo, sugieren en todo caso que el papel de los incentivos a la sustitución ha sido sobreestimado, que la causalidad entre política y resultados no es suficientemente clara como para sustentar (teóricamente) una estrategia alternativa y que si bien se han presentado ineficiencias y "distorciones" ellas no son claramente atribuibles a la protección.

Lo anterior desde luego, no constituye una defensa a ultranza de la industrialización. Solo queremos subrayar que no es tan fácil adoptar una retórica acaso válida para otros países y aplicarla irresponsablemente a Colombia para justificar con ella los devaneos de la originalidad. Por otra parte, sería necesario insistir en que si bien la industrialización ha significado un proceso creciente de empobrecimiento y de concentración del ingreso, la explicación de ello hay que buscarla en otra parte y no dejar descansar la responsabilidad de la burguesía en este proceso, sobre errores del pasado que la "nueva sabiduría" promete corregir.

Un segundo aspecto del debate sobre los modelos de apertura es el del papel de la liberación de importaciones (y su viabilidad) como política de largo plazo, esto es, de reasignación de recursos. Ya se anotó que a viabilidad de una estrategia exportadora del tipo Sudeste asiático tiene como contrapartida una apertura amplia respecto de las importaciones, ya que son éstas las que, vía desmonte del modelo sustitutivo, obligan a orientar recursos hacia los sectores de exportación modificando así la estructura sectorial de la acumulación.

Sin duda, la liberación de importaciones en Colombia después de 1975 ha sido puramente retórica. Siguiendo a Misas⁶³, si bien las importaciones se han recuperado después de 1976 ello no se debe a la liberación de importaciones cuya intensidad no ha sido apreciable⁶⁴.

El cuadro número 2 resume los resultados globales entre 1975 y 1980.

⁶³ Véase Misas, *Op. cit.* págs. 24 y ss. Véase también del mismo Misas "La Politique Industrielle du Gouvernement López en Colombia 1974-1978" en rev. *Problèmes D'Amérique Latine*, julio 1979.

⁶⁴ La mayoría de las apreciaciones cuantitativas confirman la poca significación de las medidas. Además de Misas, para el período 1974-76 véase Alfredo Fuentes y Ricardo Villaveces "La liberación actual de importaciones y su perspectiva histórica" en *Coyuntura Económica* Vol. VI número 2, julio 1976. Para las medidas 1978-79 véase Luis Jorge Garay y Juan José Echavarría, *Op. cit.* y Gonzalo Giraldo, *Op. cit.*

Cuadro número 2

DIMENSIONES DE LA LIBERACION DE IMPORTACIONES
1975-1980

a) Modificación en la distribución del Régimen de Importación.

F E C H A	Número total de ítems	Licencia previa	%	Libre importación	%
Febrero 1975	4.749	3.128	65.9	1.621	34.1
Febrero 1978	4.777	2.253	47.2	2.524	52.8
Agosto 1979	4.710	1.573	33.4	3.137	66.6

b) Modificación Estructura Arancelaria Colombiana.

Rango Grav. arancelario promedio número ítems	1975	% del Un. arancelario	1978	% del Un. arancelario	1980	% del Un. arancelario	Diferencia % del Un. Ar.
Inferior 20%	1.171	24.7	1.236	25.9	1.636	34.3	9.6
Entre 20 y 40%	2.484	52.3	2.613	54.8	2.223	46.5	-5.8
Superior 40%	1.094	23.0	922	19.3	918	19.2	-3.8
Total ítems	4.749	—	4.771	—	—	—	—

FUENTE: Edgar Moncayo, Op. Cit., cuadros 1 y 2.

Es cierto que se ha duplicado la proporción de importaciones bajo el régimen de libre importación y que ha habido una reducción leve del número de ítems de gravamen arancelario por encima del 20% de los niveles de protección de que goza la producción doméstica. Sin embargo, un examen más atento de la composición de bienes liberados indica lo siguiente: ⁶⁵

Respecto de los bienes de consumo, las importaciones liberadas se caracterizan por:

a) Son bienes que no entran directamente en la estructura del consumo.

b) Cuando existe producción nacional la liberación va acompañada de un aumento de los Derechos de Aduana.

c) Las importaciones de bienes de consumo se refieren en la mayoría de los casos, a bienes consumidos por los grupos de altos ingresos.

“El conjunto de bienes de consumo para los cuales se pasó del régimen de licencia previa al régimen de libre importación, se caracteriza por tener tasas arancelarias excesivamente altas (40% y más). El cambio de régimen se llevó a cabo manteniendo e incluso en algunos casos elevando, dichas tasas” ⁶⁶.

En cuanto a bienes intermedios, el comportamiento de las importaciones depende, de un lado, del ritmo de la actividad económica y del manejo de los stocks por parte de las empresas y en cuanto a bienes de inversión éstas por supuesto dependen de las expectativas respecto de la demanda, del uso de la capacidad instalada y de su utilización. No obstante que las medidas de liberación han recaído en buena parte sobre este tipo de bienes, el hecho de llevarse a cabo simultáneamente, con la existencia de reservas internacionales considerables, puede explicar mejor la presión de la demanda por este tipo de importaciones.

Ahora bien, el punto relevante a discutir desde una perspectiva puramente teórica es, si en una economía como la colombiana, una liberación de importaciones más radical que la adelantada hasta ahora, sería capaz de producir una reasignación de recursos a largo plazo, es decir, modificar la estructura de la acumulación y a qué costo.

Salvo los bienes de consumo que son objeto del comercio internacional (los bienes salarios no son básicamente objeto de comercio) los demás bienes de importación no parecen ser muy elásticos respecto de los precios (véase más adelante el cuadro número 3) por lo que

⁶⁵ Resumimos aquí los resultados de Misas.

⁶⁶ Misas, “La Liberación...” pág. 29.

una modificación en ellos tendría, a largo plazo, efectos limitados sobre las importaciones de bienes intermedios y de capital, dependiendo éstos fundamentalmente del ritmo de actividad económica. Fernando Montes después de revisar los estudios de demanda por importaciones de Musalem⁶⁷, Díaz Alejandro⁶⁸ y Brillembourg⁶⁹, generaliza los resultados obtenidos así:

Este breve "survey" de las diferentes estimaciones de la función de demanda por importaciones está fundamentalmente dirigido a apoyar empíricamente algunas de las afirmaciones que se hicieron en el capítulo anterior, en particular lo referente a que la demanda por importaciones responde más a los cambios en la actividad económica general (cambios en el gasto nacional) que a los estímulos de precios. En otras palabras, dado que la elasticidad precio es sustancialmente menor en valor absoluto a la elasticidad gasto, la demanda por importaciones responderá mucho más a cambios en el gasto nacional, que a cambios en los precios relativos o a otros cambios en el costo de importar a través de modificaciones en las restricciones cuantitativas y de precios. En otras palabras, podría afirmarse que no es aconsejable ni eficiente buscar estimular las importaciones a través de mecanismos de precios, con fines puramente monetarios ya que éstas no responderán en forma sustancial hasta que se haya reactivado la economía⁷⁰.

Este "pesimismo de las elasticidades" por el lado de las importaciones parece ser general para América Latina. Los resultados de CEPAL para nueve países de América Latina (entre ellos Colombia) encontró igualmente que la variable relevante es el ingreso y en un grado menor el precio relativo⁷¹.

Esta rigidez del sector externo, respecto de las políticas de asignación de recursos (por el lado de las exportaciones porque dependen de la evolución de la economía mundial y por el de las importaciones porque dependen de la acumulación), puede explicarse por el carácter del relacionamiento externo de la economía. En lo esencial, el comportamiento de la economía con relación al sector externo deriva su carácter del hecho de si es competitivo o complementario respecto de la economía mundial.

⁶⁷ A. R. Musalem, "Dinero, Inflación y Balanza de Pagos: la Experiencia de Colombia en la Postguerra". Bogotá, Ed. Banco de la República, 1971.

⁶⁸ C. F. Díaz Alejandro "Determinación de las Importaciones de bienes en Colombia y su relación con la formación de Capital", FEDESARROLLO, 1973.

⁶⁹ A. Brillembourg "Specification bias in the demand for imports: the Case of the Gran Colombian Countries". F.M.I., Washington, 1975.

⁷⁰ Fernando Montes Negret. "El Control y la Financiación de las Importaciones" en Banco de la República. Asociación Bancaria "Financiamiento Externo 1977", Bogotá, 1977. La observación de Montes sobre las implicaciones respecto de la estabilización, se discutirá más adelante.

⁷¹ Valeriano García "La Demanda de Bienes de Importación" en cuadernos de la CEPAL "La Política Monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios", cuaderno número 29, Santiago, 1979. Anótese que este estudio incluye otras variables tales como Restricciones, Reservas Internacionales y Desequilibrios Monetarios que en todos los casos resultan menos significativos que el ingreso.

Recientemente, José Antonio Ocampo y Mauricio Cabrera ⁷² han propuesto este punto, de importancia capital en el debate:

Un país con sector externo competitivo se caracteriza porque la composición de su comercio exterior (tanto exportaciones como importaciones) se asemeja mucho a la estructura de su producción. Su comercio exterior es en lo fundamental comercio intra-industria, es decir, intercambio de un tipo de productos en una industria por otro tipo de productos de la misma industria. Para este tipo de estructura del sector externo, es sumamente útil razonar en términos de agregados macroeconómicos (ingreso nacional, gasto agregado, balance comercial, etc.) como ha sido corriente en los enfoques de absorción y monetario de la balanza de pagos ya que dichos agregados tienen una base objetiva real. Las economías capitalistas avanzadas se asemejan bastante a esta caracterización como producto del desarrollo del comercio internacional de manufacturas en la postguerra.

Las economías latinoamericanas tienen un tipo de estructura del sector externo muy diferente. Estas economías se caracterizan porque la composición de su producción interna es bastante diferente a la composición de sus exportaciones e importaciones y éstas a su vez son muy diferentes entre sí ⁷³.

Mas brevemente, esto se puede precisar con lo que podemos llamar la paradoja de Bhagwati: los países desarrollados consumen lo que producen y exportan lo que consumen mientras que los poco desarrollados producen todo lo que importan y exportan todo lo que producen ⁷⁴. Esto, para volver a un punto señalado atrás, explica por qué, por el lado de las importaciones, para los países poco desarrollados, su composición depende de la estructura de la acumulación y su ritmo del ritmo de crecimiento, lo que explica por qué las importaciones son inelásticas a los precios relativos. "Una estructura complementaria del sector externo tiende así a estar asociada a lo que en la literatura de balanza de pagos se ha denominado 'pesimismo de las elasticidades' " ⁷⁵.

En tales condiciones, es muy improbable que una "liberación" de importaciones produzca una reasignación masiva de recursos a menos que se desmonte totalmente la estructura productiva existente como condición previa.

Por lo que hace a las exportaciones, cuando Bhagwati se refiere a que estos países exportan todo lo que producen, aplicado a las manufacturas, significa que "la participación de las exportaciones manufactureras de los países poco desarrollados en el total de sus exportaciones tenderán a reflejar su participación en el valor agregado industrial de

⁷² José A. Ocampo y Mauricio Cabrera. *Op. cit.* págs. 142 y ss.

⁷³ *Ibid.* pág. 142.

⁷⁴ J. Bhagwati: "Theory and Practice of Commercial Policy", Princeton Ser. número 8, 1968.

⁷⁵ Ocampo, y Cabrera, *Op. cit.* pág. 145.

su P.B.I. y que el último a su vez tenderá a reflejar su P.B.I. per cápita”⁷⁶. En este sentido es mucho más realista la posición de CEPAL en lo referente a que las exportaciones de manufacturas deben seguir al proceso sustitutivo o ser una prolongación del mismo, o bien para resolver problemas de balanza de pagos o posibles disminuciones del crecimiento asociadas a limitaciones en el mercado interno. De tener las exportaciones manufactureras ese carácter, es obvio que no se requiere de una reasignación masiva de recursos, por la vía de la liberación de importaciones. Seguir la vía contraria confiándose totalmente a la ventaja comparativa, a la reasignación de los recursos desmontando el proceso sustitutivo por la vía de liberación total de importaciones es, para ser gráficos, correr el peligro de quedarse con la soga y sin el ternero, es decir, sin producción sustitutiva y sin exportaciones pero con el modelo “aperturista” en el vacío. Nótese por otra parte, la evidente contradicción en los términos de formular la alternativa: no es posible liberar importaciones para promover las exportaciones a menos que se trate de una “apertura” de doble vía hacia países con estructura y nivel de desarrollo semejantes. Si aquello ocurriera, se intentaría asimilar la experiencia de los países desarrollados en el sentido de su estructura competitiva, lo que evidentemente es un contrasentido para los países en desarrollo.

Las anotaciones anteriores, como es obvio, son especulaciones analíticas sobre el sentido de los modelos tratando de poner las cosas en términos de casos extremos más con el ánimo de esclarecer los presupuestos del debate que de explicar las tendencias de la liberación de importaciones en Colombia. Debe en todo caso insistirse en que tales términos de análisis son útiles para enfrentar la retórica y sus presupuestos políticos y teóricos ya que, como se anotó, el país está mucho más cerca de un modelo de diversificación de exportaciones que prolonga la sustitución y no de la liberación de importaciones como requisito de la asignación de recursos.

El último de los aspectos del debate sobre la apertura se refiere a sus efectos en el corto plazo, en tanto que política de estabilización y en particular respecto de su capacidad para minimizar las presiones inflacionarias.

Como se sabe, en los esquemas de estabilización —en la conocida versión del Fondo Monetario Internacional— la inflación se interpreta

⁷⁶ J. Bhagwati: “Las exportaciones de los países menos desarrollados: un análisis de corte transversal”. En Luis E. Dimarco “Economía Internacional y Desarrollo”. Ed. de Palma, 1974, pág. 204. Allí se pueden ver las estimaciones de verificación de esta hipótesis.

como un fenómeno de coyuntura asociado especialmente a la expansión de demanda provocada por la política económica, no sólo en la esfera fiscal y monetaria sino también en la del comercio exterior. La liberación de importaciones apunta entonces a cerrar la brecha entre oferta interna y demanda interna de bienes, conjurando así las presiones inflacionarias o bien porque se incrementa la oferta interna de bienes y/o bien porque se reduce el superávit cambiario con una menor presión sobre los medios de pago⁷⁷. La profundidad de los efectos de la liberación sobre el nivel interno de precios depende básicamente de dos aspectos:

- a) Del tipo de bienes liberados y del grado de liberación y,
- b) De la elasticidad de las importaciones a los precios y a las divisas.

Respecto de la primera condición, siguiendo de nuevo a Misas, la liberación de bienes de consumo se ha llevado a cabo manteniendo, o incluso elevando en algunos casos las tasas arancelarias, se ha centrado en bienes que o no se comercian o entran marginalmente en la estructura del consumo. De otra parte "Dada la estructura oligopólica de la producción, la distribución del ingreso y la poca competencia en firmas importadoras, los bienes importados, dentro de un consenso de que son de calidad superior a la producción nacional, tienen como precio base independientemente de su precio en el mercado internacional, los precios nacionales incrementados en X%. En consecuencia, las importaciones siempre marginales con respecto a la producción nacional, no conllevan la baja de precios, vía competencia, sino que incluso bajo ciertas circunstancias, pueden impulsar aún más este crecimiento, dando lugar dentro de ciertos límites, a un fenómeno de interacción recíproca por medio del cual los incrementos en los precios de un conjunto de bienes importados inducen (o presionan) incrementos en los precios del conjunto de bienes similares de producción local. A su vez, estos incrementos presionan para nuevos incrementos en los precios del conjunto original"⁷⁸.

En el caso de los bienes intermedios y de capital, la liberación, si bien ha implicado rebajas arancelarias y flexibilidad en los mecanismos

⁷⁷ Discutir aquí si la inflación colombiana tiene realmente su origen en la oferta monetaria y en el superávit de balanza de pagos o responde a factores estructurales desborda los propósitos de este trabajo. Una excelente discusión del punto puede verse en Ocampo y Cabrera, *Op. cit.*

⁷⁸ Misas, "La Liberación...", *Op. cit.* pág. 32 Misas anota, más adelante, cómo las importaciones no sólo no desplazan la producción nacional, sino que incluso algunos productores solicitan la liberación de bienes que ellos mismos producen para elevar sus propios precios e igualarlos con los de los bienes importados.

de importación, al igual que en los bienes de consumo, no se han liberado (o reducido aranceles) aquellas que competirían con la producción nacional y por otra parte, es poco probable que las disminuciones de costos implicadas en la liberación se trasladen a los consumidores vía precios de los bienes finales.

Guillermo Perry anota que: "la respuesta de las importaciones (a corto plazo) depende de que se liberen o no aquellas que competirían con la producción nacional". Ello no se ha hecho. Desde 1976 los sectores que presentan precios internos muy superiores a los internacionales (petroquímica, fibras sintéticas, farmacéuticas, electrónica, automotor) y en los cuales por consiguiente podría presentarse un incremento sustancial en importaciones a corto plazo, además con impacto significativo sobre los precios internos, continúan desprotegidos no solo con altos aranceles sino principalmente por restricciones administrativas que no permiten que sus importaciones reaccionen a variaciones en el tipo de cambio ⁷⁹.

Respecto de la segunda condición el cuadro número 3 sintetiza los resultados para Colombia del estudio de la CEPAL, que como se anotó, confirman los resultados de otros estudios sobre demanda de importaciones.

Cuadro número 3.

COLOMBIA: COEFICIENTES DE REGRESION PARA EL QUANTUM DE IMPORTACIONES, PERIODO DE 1950-1974, A NIVEL ANUAL

Variable dependiente	Variables independientes					
	LYC ¹	LPM ²	LR ³	SA ⁴	R ²	DW
LQM ^{a)}77	-.92	.12	.07	.72	2.07
LQCD ^{b)}35	-.84	.65	-.02	.34	1.00
LQC ^{c)}	-.47	-1.12	.82	.03	.57	1.58
LQK ^{d)}	1.00	-1.00	.03	.11	.65	1.40
LQI ^{e)}	1.00	-.43	.001	.02	.89	2.87

FUENTE: Valeriano García Op. Cit., cuadros 2 a 6.

- a) Log. del quantum de importaciones totales.
- b) Log. del quantum de importaciones de bienes de consumo duradero.
- c) Log. del quantum de importaciones de bienes de consumo no duradero.
- d) Log. del quantum de importaciones de bienes de capital.
- e) Log. del quantum de importaciones de materias primas y bienes intermedios.

¹ Log. del ingreso real.

² Log. del precio real de las importaciones.

³ Log. de las reservas internacionales (para capturar el efecto de las restricciones a importar se asumió una alta correlación negativa entre nivel de reservas y trabas a las exportaciones).

⁴ Desequilibrio monetario (tasa de crecimiento del crédito interno - tasa de crecimiento de la demanda nominal de dinero).

⁷⁹ Perry, G. "Comentario a Ocampo y Cabrera". En Cabrera (Editor) *Op cit.* pág. 220.

Se nota enseguida que las reservas son significativas para bienes de consumo, pero no para bienes de capital y materias primas y bienes intermedios, los que dependen básicamente del ingreso real. Es decir, que la disminución de las presiones monetarias vía divisas, dependería particularmente del comportamiento de los bienes de consumo, los que, como ya anotamos no muestran un grado de liberación importante ni provocan una disminución de sus precios relativos que incida en un aumento significativo de las importaciones, bajo tales circunstancias, los efectos sobre el gasto de las reservas son prácticamente nulos como para conjurar las presiones inflacionarias.

Descontando pues que se trata de retórica en la política de estabilización referente al sector externo, cabe, sin embargo, considerar, en abstracto, los efectos previsibles de una liberación en el caso de que fuese más radical a fin de examinar si los presupuestos analíticos de que parten los enfoques estabilizadores pueden conducir a disminuir las presiones inflacionarias.

Supongamos pues que las cosas se hacen de otro modo y que las importaciones sí son elásticas a las divisas y que además se liberan aquellas importaciones que son competitivas respecto de la producción nacional. La pregunta sería entonces: si las cosas ocurren de ese modo, ¿cuál sería el impacto de la liberación sobre los precios? La respuesta en apariencia es sencilla, pero vale la pena detenerse en el punto pues de lo que se trata es de discutir la viabilidad y los efectos reales de las políticas de estabilización.

No es naturalmente el caso de analizar las políticas en Colombia y América Latina en términos comparativos. No podemos, por otra parte, examinar la concepción de la estabilidad que subyace tales políticas ni las diferentes aplicaciones en el Cono Sur, México o Brasil, como tampoco la problemática política a que se van asociadas⁸⁰. Nuestro punto se restringe a los presuntos impactos (insistimos: en abstracto) de la liberación de importaciones sobre la inflación.

Los efectos, evidentemente, dependen:

1. De la estructura de la demanda interna y de la ponderación de los distintos bienes en la composición del consumo.

⁸⁰ De hecho, son en verdad curiosas las concepciones del F.M.I. sobre la inestabilidad de la economía latinoamericana, la causalidad que se establece entre inflación y protección y la ambigüedad de los objetivos de tales políticas. Un buen examen de estos puntos en Antonio Sacristán "La inestabilidad secular de la economía mundial y la dependencia de las economías latinoamericanas" y Samuel Lichtensztejn "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", en rev. Económica de América Latina, número 1, septiembre 1978, CIDE, México.

2. De un hecho aritmético: las diferencias de precios internos-precios mundiales.

3. De la relación entre inflación interna e inflación mundial.

4. Del componente de inflación importado sobre la inflación interna. Sin entrar a examinar en detalle estos elementos⁸¹, es posible señalar algunas características de ellos⁸².

1. La apertura lleva consigo una mayor aproximación entre los mercados internos de los países de América Latina y los de aquellos con los cuales comercia, los cuales a su vez están asociados a estructuras de precios y remuneraciones de factores diferentes entre los países desarrollados. Las remuneraciones son en general bastante más bajas en éstos que en aquéllos, lo que, también en general ocurre igualmente con los precios de los bienes de consumo.

2. La apertura conlleva un acercamiento de los precios en favor de los más altos (es muy sencillo postular que si, en general, los precios internos en un país en desarrollo varían, no varían los mundiales, pero lo contrario si será cierto) ya que los precios son flexibles hacia arriba. Como la mano de obra no es móvil no cabe esperar una tendencia semejante de las remuneraciones.

3. No hay mayores dudas de que en los países en desarrollo los precios de los alimentos de consumo directo de origen agrícola son más bajos (en correspondencia con los bajos costos de producción y los bajos ingresos) que en los países desarrollados, donde son más elevados, por los más altos costos y las políticas de sustentación de precios. En consecuencia, como anota Assael:

“Una vez iniciada la creciente apertura de las economías, el encarecimiento relativo del precio de los alimentos se va produciendo a través de dos vías principales. De un lado los bienes que pueden ser exportados y que son consumidos en el país experimentan alzas en sus precios internos que los equiparan con las cotizaciones internacionales ya que en caso contrario sería más rentable exportar toda la producción y dejar sin abastecimiento el mercado interno. Las prohibiciones para exportar o el establecimiento de cuotas de exportación son poco efectivas”⁸³.

4. Con respecto a los bienes de consumo durables se produciría una reducción relativa y beneficiaria a los grupos que consumen estos bienes, es decir, los ingresos más elevados.

⁸¹ Para una buena aproximación véase CEPAL “Dos estudios sobre Inflación (la inflación en los países centrales y América Latina y la inflación importada 1972-1974)”. Cuadernos de CEPAL número 9.

⁸² Seguimos aquí especialmente a Héctor Assael: “La Internacionalización de las Economías Latinoamericanas: Algunas Reservas”. En rev. de la CEPAL, número 7, abril 1979.

⁸³ Assael, *Op cit.* pág. 54.

5. Por otra parte, la evidencia del comportamiento reciente de los precios en Chile o Argentina en su acercamiento a los precios de Estados Unidos hace pensar que los puntos anteriores son suposiciones realistas. Un estudio de Kravis y Heston⁸⁴ donde se comparan los niveles de precios de los países con ingresos per cápita iguales pero grados de apertura diferentes, sugiere que a mayor grado de apertura, mayores niveles de precios. Así, el nivel de precios en Kenia era del 47% del de Estados Unidos y la India con un grado de apertura mucho menor, era del 30%.

6. Finalmente, un mayor grado de apertura implicaría una receptividad a la inflación mundial que no solo aceleraría la inflación interna sino que se traduciría en una alta inestabilidad de precios y la asignación de recursos, proceso éste que seguiría estrechamente la "información" oscilante de los precios mundiales. Como lo describe Assael:

"Al examinar las indicaciones para la asignación de recursos que dan los precios internacionales, se ha sostenido que ellos pueden ser erráticos y oscilantes, sobre todo en el caso de los productos agropecuarios. En efecto, en los últimos años, varios productos básicos han mostrado marcadas modificaciones en sus cotizaciones internacionales con lo que se ha introducido un factor de inestabilidad en las decisiones periódicas sobre composición de la producción agropecuaria en los países de la región más abiertamente internacionalizada"⁸⁵.

Así pues, en el caso de la aplicación extrema del modelo y de su cabal funcionamiento, los efectos reales serían inversos de los efectos previstos: una nivelación por lo alto de precios internos-precios mundiales, un significativo aumento de los precios en los bienes relativamente más baratos y una mayor inestabilidad de precios y asignación de recursos, como en efecto ha ocurrido en aquellos países de América Latina que han escogido la apertura indiscriminada.

La posibilidad de una apertura al estilo de la practicada en el Cono Sur, depende por supuesto de una correlación política de fuerzas que no parece ser hoy, en el país, semejante a la de aquellos países a comienzos de los setentas. Si bien los sectores industriales han perdido terreno, la capacidad de defensa de sus intereses, su participación en el Estado, queda bien reflejada en el muy limitado desmonte de los sectores sustitutos. Las razones del fracaso de la retórica neoliberal, por otra parte, responden sin duda, a la imposibilidad del bloque dominante por establecer una unidad en su interior que le permita un proyecto económico y político coherente que no requiera ser negociado con los sectores de clase tradicionales, hecho éste que a nuestro juicio

⁸⁴ Citado por Assael, *Op. cit.* pág. 55.

⁸⁵ Assael, *Op. cit.* pág. 57.

constituye la diferencia básica con los proyectos políticos vigentes en el Cono Sur. Con todo, este tipo de experimentos sigue siendo una posibilidad. Hemos centrado nuestra discusión tanto en la práctica real de la apertura en Colombia en claro contraste con los enunciados retóricos del gobierno de López, como en la viabilidad teórica del discurso neoliberal en una economía como la colombiana, justamente para subrayar hasta qué punto, y en el caso de que tales posturas fuesen llevadas a la práctica, se producirían efectos contrarios a los previstos, derivados del carácter complementario y no competitivo de la Economía Colombiana. Las alternativas de desarrollo futuro del país, sin embargo, parecen seguir centrándose entre la adopción de la estrategia exportadora y la industrialización hacia adentro corrigiendo los errores en que pudo haberse incurrido en el pasado. Es claro, por otra parte, que la adopción de una u otra estrategia supone a su vez la adopción de un modelo político que viabilice el proyecto económico: la centralización autoritaria del poder y la eliminación política de los sectores renuentes en la primera estrategia conjuntamente con la depresión de los salarios para forzar la competitividad, y en la segunda estrategia, a semejanza de los años cincuentas, la formulación de un proyecto político más democrático y con mayor participación, y la adopción de una política de remuneraciones y de gasto público que reactive la demanda interna. Cualquiera que sea el modelo, su adopción en todo caso dependerá más del curso de la vida política y de la correlación de fuerzas entre las clases y las fracciones que de cualquier lógica económica, por dudosa o coherente que ella sea.