

Bonanza cafetera y economía concertada

José Antonio Ocampo y Edgar Reveziz*

* José Antonio Ocampo, B.A., Economía y Sociología, Universidad de Notre Dame. M. Phil. y Ph. D. Economía, Universidad de Yale. Profesor-Investigador de la Facultad de Economía, CEDE.
Edgar Reveziz R. Arquitecto, Universidad del Valle, Diploma de Tercer Ciclo, IEDES, Université de Paris I, Pantheon Sorbonne, Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico — CEDE.
Trabajo presentado en el seminario sobre el Café y la Economía Colombiana, en octubre de 1978.

Bonanza cafetera y economía concertada

*José Antonio Ocampo y Edgar Revéz**

Una comparación de la forma como fue entendido el auge cafetero por diversos sectores de la opinión pública durante la bonanza de los años cincuenta, y la manera como fue vislumbrada la bonanza de 1975-1977, plantea problemas interesantes desde el punto de vista del análisis económico, social y político. Mientras en los años cincuenta el auge cafetero fue entendido como una coyuntura favorable para acelerar el proceso de industrialización, la bonanza de 1975-1977 fue conceptualizada mucho más como un proceso generador de inflación con el cual se acentuaron los conflictos sociales. Esta diferencia de enfoque no puede obedecer a simples espejismos, sino que revela en forma subyacente, tanto los cambios objetivos en la forma como la economía colombiana

se ajusta a un auge inesperado en la disponibilidad de divisas, como la naturaleza de la intervención estatal en el manejo de la bonanza cafetera bajo condiciones objetivas diferentes. En cualquiera de los dos casos se plantean interrogantes interesantes sobre la política de concertación en Colombia. Este trabajo es un intento de desentrañar, partiendo de un análisis de comportamiento de la economía y del manejo del Estado durante la bonanza de 1975-1977, algunos interrogantes sobre la política de concertación. No se trata, como se ha hecho a menudo, de examinar dicha política teniendo en cuenta solamente los cambios institucionales, sino de mostrar su relación con la cambiante estructura socio-económica colombiana. Comienza con un análisis general del comportamiento de la economía y la política económica colombiana entre 1975 y 1977, para luego adentrarse en un examen más detallado de las implicaciones de dicho comportamiento para la política de concertación.

Habiéndose realizado el presente ensayo para ser expuesto en el seminario

* Deseamos agradecer a los doctores Augusto Cano, Fernando Cepeda, Juan Carlos Jaramillo, Marco Palacios, Carlos Vicente de Roux y Miguel Urrutia, sus comentarios y versiones previas de este trabajo; a los economistas Agustín Vélez y Hernando Vergara, y los estudiantes Felipe Camacho, Santiago Montenegro y Francisco Uribe su participación en un seminario donde se discutieron y desarrollaron las primeras ideas sobre el tema.

que tuvo lugar en octubre de 1978, su objetivo fundamental es analizar la política económica en el período 1975-1977. A mediados de 1979 comenzó a configurarse una nueva situación de bonanza, cuya magnitud y consecuencias son impredecibles todavía. Vale la pena destacar, sin embargo, tres hechos que parecen diferenciar la coyuntura actual de la analizada en nuestro estudio:

En primer lugar, la administración Turbay ha adoptado una prudente política cafetera, teniendo en mente la capitalización del Fondo Nacional del Café. Esta política es una continuación de la política cafetera seguida al final de la administración López, pero es ciertamente diferente de la política cafetera que se siguió al comienzo de la bonanza 1975-1977, cuyos efectos redistributivos e irracionalidad global son el objeto de este ensayo.

En segundo lugar, el gobierno actual no parece estar dispuesto a sacrificar la inversión pública en aras de la política de estabilización, en contra de lo que ocurrió durante el gobierno de López. Por el contrario, ha manifestado deseos de colocar la inversión pública como el eje de su política económica a través del Plan de Integración Nacional (PIN).

En tercer lugar, las importaciones parecen estar ganando cierta agilidad, en contra de lo que ocurrió en 1975-1977, aunque todavía no se puede medir la magnitud real de dicho auge. De todas formas, el argumento que presentamos en este trabajo para explicar el escaso dinamismo de las importaciones en la década de los setenta no pretende generar la expectativa de una tendencia similar en el cuántum de importaciones en los años venideros. Por el contrario, es de esperarse que el cuántum de importaciones crezca más rápidamente en el futuro como resultado, no solo de la situación petrolera, sino también del aumento en la inversión manufacturera, a medida que el fuerte crecimiento que parece estarse presentando en la actividad manufacturera presione sobre la ca-

pacidad productiva. De todas maneras, es difícil creer, por las razones que aducimos más adelante, que la relación marginal capital-producto recupere los niveles más altos de décadas anteriores en ausencia de una profundización seria en el proceso de sustitución de importaciones, que no parece predecible a mediano plazo.

I. El comportamiento de la economía durante la bonanza (1975-1977)

A. El sector externo

En la economía colombiana, la fuente principal de las fluctuaciones económicas ha sido tradicionalmente el sector externo. Esto obedece, como es sabido, no sólo al alto grado de apertura de la economía colombiana, sino también a su gran dependencia con respecto a las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios para la industria. La importación de bienes intermedios ha hecho que el crecimiento industrial a corto plazo sea dependiente de la disponibilidad de divisas. La dependencia con respecto a la importación de bienes de capital ha llevado a que una de las principales fuentes generadoras de movimientos cíclicos en las economías avanzadas (la inversión en maquinaria y equipo), tenga una importancia secundaria como mecanismo para propiciar fluctuaciones en la economía colombiana. Cotejar el comportamiento de las principales variables del sector externo durante la bonanza de los años cincuenta y en la bonanza 1975-1977 sirve como un indicador muy importante para entender los cambios estructurales de la economía colombiana.

El cuadro N° 1 intenta el análisis comparativo de lo acaecido en las dos bonanzas. Se comparan las tasas de crecimiento anual en períodos de dos y tres años. El período de dos años era la base de comparación más apropiada, pero tiene el problema de que el año 1975 fue un año de recesión en la economía colombiana (especialmente en el sector

manufacturero), lo cual no ocurrió en 1952. Este cuadro revela tres hechos sobresalientes.

1. Primero, la bonanza de 1975-1977 se caracterizó por un crecimiento sin precedentes en los precios del café, tanto interno como externo. La importancia de este fenómeno radica no solo en los mayores efectos expansivos potenciales sobre la demanda agregada y la oferta monetaria en el período señalado (ya que la baja en la participación del café en el producto interno bruto y en las exportaciones pueden amortiguar

dichos efectos), sino en los conflictos sociales que podría suscitar un aumento tan drástico en los ingresos de un sector particular (especialmente cuando se partía de una recesión en la actividad agregada), y en los problemas que se asocian con los incentivos creados al aumento en las siembras de café. Dada la bien conocida tendencia a la superproducción mundial de café, era de esperarse que el gobierno obrara con cautela para evitar el aumento en las siembras. No haberlo hecho así puede ocasionar efectos inmanejables sobre la producción nacional de café en el me-

Cuadro No. 1

PRINCIPALES VARIABLES DE COMERCIO EXTERIOR

(Tasas de crecimiento anual)

	1951-54	1952-54	1974-77	1975-77
	%	%	%	%
1. Ingresos de divisas	19.2	26.0	26.2	23.0
Reintegros por exportaciones al Banco de la República	12.6	16.6	22.7	26.0
2. Precio del café (dólares)	8.8	12.5	52.2	96.6
Precio interno (pesos)			48.2	62.2
3. Valor de las importaciones (dólares)	17.0	27.2	8.6	17.0
a) Excluyendo bienes de consumo	14.6	22.5	—	—
Excluyendo combustible y alimentos (CUCIO y 3)	—	—	4.2	9.8
b) Bienes intermedios (excepto combustible)	8.9	18.7	0.8	11.2
c) Bienes de capital	21.1	26.7	10.2	8.2
Bienes de capital para la industria	23.2	19.3	16.4	16.5
Material de transporte	22.8	32.0	3.2	-3.9
4. Precio de las importaciones (dólares)	-1.3	1.0	5.7	5.2
5. Precios al por mayor EE.UU.				
— Bienes industriales	-0.4	0.6	8.3	6.7
— Maquinaria y equipo	1.5	1.3	9.2	6.0

FUENTES:

- (1) Ingresos por divisas: 1951-4; Balanza de Pagos, Banco de la República, *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, 1958-9, 2a. parte, p. 122, (ingresos corrientes + ingresos netos de capital privado + cambio neto en pasivos oficiales y bancarios); 1974-7; *Revista del Banco de la República*, Balanza cambiaria (ingresos corrientes + financiación neta). Reintegros: *Revista del Banco de la República*.
- (2) *Revista del Banco de la República* (precio externo calculado en base a valor de exportaciones y cantidad exportada).
- (3) Valor de importaciones: DANE, *Anuarios de Comercio Exterior y Tabulados*; crecimiento en 1976-7 en base a tabulados del Banco de la República.
- (3a)(3c): 1951-4: Banco de la República, *Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva*, 1968-9, 2a. parte, p. 167, 1974-7: proporciones de Registros (según INCOMEX, *Comercio Exterior de Colombia*) aplicados a importaciones efectivas.
- (4) 1951-4: CEPAL (Base 63); 1974-7: *Revista del Banco de la República* (índice en pesos deflactado por tasa de cambio, venta).
- (5) *Revista del Banco de la República*: 1951: Base 47-9; 1974-7: Base 67.

diano plazo. Algunos problemas que se relacionan con el aumento significativo en los precios del café serán comentados más adelante.

2. El segundo hecho significativo surge al comparar el ritmo de aumento en los ingresos por divisas en ambos períodos. Los ingresos de divisas por exportaciones presentan ritmos de incremento más altos en la bonanza de 1975-1977. Esta diferencia, sin embargo, no es notoria cuando se cotejan los ritmos de crecimiento de los ingresos totales por divisas en ambas bonanzas, lo que se debe, fundamentalmente, a diferentes políticas de endeudamiento externo: apertura en los años cincuenta, estricto control en la bonanza de 1975-1977¹. Es necesario tener en cuenta que la bonanza de los años cincuenta se dio en un período de relativa estabilidad de los precios mundiales, en tanto que la bonanza de 1975-1977 se desarrolló en un período de inflación mundial moderada (5-7% anual en 1975-7). Al comparar entonces los incrementos en el poder de compra de los ingresos por divisas, no solo se elimina prácticamente el mayor crecimiento de las exportaciones en la bonanza de 1975-1977 sino que resulta más alto el ritmo de crecimiento en el poder de compra general en la bonanza de los años cincuenta. Es por ello poco convincente argumentar que las dificultades del manejo de la política externa en 1975-1977 se debieron a un crecimiento excesivo en los ingresos de divisas.

¹ La financiación externa neta, según la balanza cambiaria, pasó de US\$24.9 millones en 1974 y US\$86.9 en 1975 a -62.7 y -176.0 en 1976 y 1977 respectivamente. Por otra parte, el endeudamiento comercial de corto plazo se vio también restringido por la política gubernamental a partir del cuarto trimestre de 1976. Ver Juan Carlos Jaramillo y Fernando Montes, "El comportamiento del Endeudamiento Privado Externo para la Financiación de Importaciones: 1971-1977", *Revista del Banco de la República*, Marzo, 1978. A pesar de que, en años recientes, el renglón de servicios de la balanza cambiaria puede incluir un componente importante de ingresos de capital, la política de restricción a los flujos de capital parece haber sido relativamente efectiva.

3. El tercero y más importante, es el hecho de que *el comportamiento de las importaciones se constituye en un elemento que diferencia substancialmente las dos bonanzas*. Mientras que en la bonanza de los años cincuenta, las importaciones reales se incrementaron a ritmos de 18-26% anual, en la bonanza de 1975-1977 el ritmo ha sido sólo del 0-3% tomando como base 1974, y del 10-11% si se refiere al año de recesión (1975)². Este diferencial resulta más considerable si se hacen algunos ajustes sencillos; en efecto, si se excluyen los bienes de consumo (que tuvieron un rápido crecimiento en 1952-4 debido a la política de liberación), el crecimiento de las importaciones reales en el primer período baja a un 16-21%. Por otra parte, al excluir los alimentos y el combustible en la bonanza 1975-1977, las importaciones reales de 1977 son inferiores a las de 1974, y el crecimiento en los últimos dos años resulta ser de solo 3-4% anual, un ritmo bastante similar al observado en los años inmediatamente anteriores a 1974. El único rubro importante de las importaciones que parece haber tenido un crecimiento significativo entre 1975 y 1977, es el de bienes de capital para la industria. Esto resulta relativamente paradójico si se tiene en cuenta el lento crecimiento del sector industrial, que se evidencia en el cuadro N° 1 con base en el comportamiento de las importaciones de bienes intermedios para la industria durante dichos años. Sin embargo, las importaciones de bienes de capital pueden haber obedecido a expectativas no realizadas de alto crecimiento industrial que se generaron al comienzo de la bonanza. Las importaciones reales de bienes de capital para la industria presentan un incremento anual de 6.6% en 1974-7 y de 9.9% sobre la base del año 1975. Estos ritmos son de todas maneras significativamente

² En los cálculos de importaciones reales, se toman como deflatores alternativos los índices de precios de importaciones y de bienes industriales en EE.UU. En los cálculos de importaciones reales de bienes de capital para la industria, el deflactor es el índice de precios de maquinaria y equipo en EE.UU.

más bajos a 21.4% y 17.8% observados en 1951-4 y 1952-4 respectivamente.

El análisis anterior lleva a la conclusión que en la raíz del problema de la rápida acumulación de reservas ocurrida a partir de 1975 *subyace la débil capacidad de las importaciones para responder ágilmente a la mayor disponibilidad de divisas*. Mientras en los años cincuenta, bajo condiciones institucionales de libertad para importar muy similares a las observadas en 1975-1977, la economía era capaz de absorber e incluso de sobrepasar, por las importaciones que efectivamente fueron realizadas, un rápido crecimiento en la capacidad para importar, a partir de 1975 no parece haberse generado un ágil incremento en la demanda de importaciones que restringiese los efectos expansivos de una brusca mejora en la relación de los precios de intercambio³.

Este fenómeno obedece a problemas tanto estructurales como coyunturales.

³ Para comprender la validez de este argumento, es necesario tener en cuenta que la acumulación de reservas, al menos en la magnitud en que se dio fue un efecto *indeseado*. De esta manera, la política deliberada del gobierno de acumular divisas no fue determinante desde el punto de vista del proceso económico. Dicha política implicaba, de todas maneras, la necesidad de evitar un exceso de demanda agregada. Por lo tanto, muchos de los comentarios que haremos en la sección 2 pueden ser igualmente aplicados al análisis de la *lógica interna* de la política de acumulación de reservas.

Entre los factores de tipo estructural, vale la pena enfatizar el comportamiento poco dinámico que tuvo la inversión durante la fase expansiva que comenzó en 1967. El cuadro N° 2 contrasta el comportamiento de la inversión durante las fases de rápido crecimiento de 1950-6 y 1967-74. Mientras el ritmo de crecimiento de la inversión sobrepasó ampliamente en los años cincuenta los ritmos de crecimiento del PIB y de la producción industrial, durante la fase expansiva 1967-74 la inversión tendió a quedarse rezagada con respecto al crecimiento de la producción. La última línea del cuadro N° 2 compara los años 1954/6 y 1972/4, mostrando cómo la inversión en maquinaria y equipo ha tendido a quedar a largo plazo tremendamente rezagada con respecto al crecimiento de la producción. Los niveles de inversión en maquinaria y equipo, y en equipo de transporte, resultan ser solo 20% y 13% más altos en 1972/4 con respecto a 1954/6. El efecto neto de estos fenómenos es la caída en la relación marginal capital producto que se registra desde 1967, no solo con respecto al capital invertido en maquinaria y equipo, sino al capital total (cuadro N° 3). Dicha relación tendía a seguir, hasta 1967, el ciclo de la disponibilidad de divisas. A partir de 1967 no solo deja de observarse un repunte significativo en dicha relación, como cabría esperar de la experiencia histórica anterior, sino que se estabiliza a niveles históricamente muy bajos.

Cuadro No. 2

COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION DE ALTO CONTENIDO IMPORTADO
CON RELACION A LA PRODUCCION

	Tasas de Crecimiento anual			
	PIB %	Producción manufacturera %	Inversión en maquinaria y equipo %	Inversión en equipo de transporte %
1950/2-1954/6	5.5	8.4	16.1	15.5
1967/9-1972/4	6.5	9.3	7.0	6.3
1954/6-1972/4	5.1	6.4	1.0	0.7

FUENTE: Banco de la República, *Cuentas Nacionales* (Series base 1958 y 1970 empalmadas sobre la base de promedios para 1970/2).

Cuadro No. 3
RELACIONES MARGINALES
CAPITAL-PRODUCTO

	Inversión en maquinaria y equipo Cambio en PIB	Inversión total Cambio en PIB
1950-53 ¹	1.29	3.55
1951-54	1.22	3.12
1952-55	1.60	4.05
1953-56	2.02	4.95
1954-57	2.91	7.42
1955-58	2.91	7.70
1956-59	1.68	4.74
1957-60	1.05	3.55
1958-61	0.91	3.08
1959-62	1.08	3.61
1960-63	1.34	4.02
1961-64	1.20	3.54
1962-65	1.38	3.90
1963-66	1.13	3.21
1964-67	1.28	3.66
1965-68	0.99	3.03
1966-69	0.89	2.96
1967-70	0.74	2.64
1968-71	0.75	2.83
1969-72	0.73	2.82
1970-73	0.67	2.85
1971-74	0.67	2.75
1972-75	0.85	3.33
1973-76	1.03	3.89

FUENTE: Banco de la República, *Cuentas Nacionales* (los datos hasta 1969-72 se refieren a la serie base 1958; los otros a la serie base 1970).

¹ Inversión en 1950/2 dividido por cambio en PIB entre 1950/2 y 1951/3.

El comportamiento distinto de la inversión obedece a condiciones de desarrollo histórico del capital muy diferentes. Desde el punto de vista del desarrollo industrial, la etapa de acumulación de capital que se inicia al terminar la Segunda Guerra Mundial tiene dos características sobresalientes; en primer lugar, una intensiva modernización del equipo y ampliaciones en las industrias ya establecidas, ya que el acelerado crecimiento en la producción industrial durante los años de la gran depresión se había dado en medio de un ahogo tremendo a la inversión⁴. Es posible que

⁴ Según el Cepal, *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico: El Desarrollo Económico de Colombia*, Anexo Estadístico, reproducido en DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 226, mayo 1970, los niveles de inversión en la industria manufacturera, en maquinaria y equi-

esta etapa se haya prolongado durante los años de la bonanza, dado que los deseos de inversión se vieron truncados por la capacidad para importar hacia el final de los años 40⁵. En segundo lugar, el proceso de industrialización después de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por el progresivo desarrollo de sectores nuevos de sustitución de importaciones (caucho, papel, productos químicos, derivados del petróleo, metales básicos e industrial metálicas), muchos de ellos con altos requerimientos de capital e insumos importados. Finalmente, el proceso de renovación intensiva del equipo debió presentarse con la misma vehemencia con relación al equipo de transporte después de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, los renglones más importantes de la inversión con alto contenido importado adquirieron una gran agilidad expansiva durante el período de precios del café crecientes, 1945-54.

El fortalecimiento progresivo de la sustitución de importaciones en bienes

po y en equipo de transporte (e incluso en la inversión total) de 1927-9, no se alcanzaron hasta después de la Segunda Guerra Mundial (cuadros 8.3.2 y 8.3.4). Esto fue debido fundamentalmente al efecto de la baja en la capacidad para importar sobre las importaciones de bienes de capital (cuadros 8.4.3 y 8.4.6). De esta manera la producción industrial creció entre 1927-9 y 1944-6 a un ritmo anual de 7.8% mientras el stock de capital sólo crecía al 1.7%. Con el rápido incremento en la capacidad de compra del país después de la Segunda Guerra Mundial, el ritmo de la inversión se acelera tremendamente. El stock de capital industrial crece al 9.9% entre 1944-6 y 1951-3, mientras la producción manufacturera crece al 8.8% (cuadros 8.3.9 y 8.6.9).

⁵ Según Cepal, *Op. Cit.*, cuadro 8.4.3 y Musalem *Dinero, Inflación y Balanza de Pagos*, Bogotá: Banco de la República, 1971, las importaciones reales reaccionaron rápidamente después de la Segunda Guerra, obligando al gobierno a limitarlas a final de los años 40 a través de controles cuantitativos, que comenzará a eliminar sólo en 1951-2. De esta manera, el proceso de modernización de equipo se vio seguramente truncado. Esto explicaría por qué, a pesar de concentrarse la inversión en sectores "tradicionales" durante los años de la bonanza, la capacidad de energía eléctrica por trabajador ocupada aumentó entre 1953 y 1956 de 2.01 a 2.62 H.P./Hombre. (Ver DANE, Censo Industrial de 1953 y Encuesta Manufacturera de 1956).

intermedios durante los años sesenta⁶ explica por qué la relación marginal capital-producto se mantuvo a niveles altos, pese al estrangulamiento sobre la inversión representada por la escasez de divisas. A partir de 1967, sin embargo, el desarrollo industrial se basa en lo fundamental sobre industrias ya establecidas. La substitución de importaciones solamente sigue dándose en unos pocos sectores que, comparativamente, no parecen haber tenido grandes requerimientos de inversión⁷. De esta manera, la forma de inversión predominante dejaba de ser la creación de nuevas unidades productivas, asociada intrínsecamente al desarrollo de nuevos sectores de substitución, para convertirse en lo fundamental en un proceso de ampliaciones cuyos requerimientos de capital no son tan considerables (en la medida en que se apoyan sobre una estructura básica desde el punto de vista de la empresa). Además, la estabilización de los precios del café durante los años sesenta a niveles históricamente altos, su recuperación durante parte de la década, el robustecimiento de las exportaciones menores, el endeudamiento externo de largo plazo, así como la substitución de importaciones de bienes intermedios, evitaron una depresión excesiva en las importaciones reales, e influyeron también para que la depresión no afectara tanto las importaciones de bienes de capital. De esta manera, se impidió un acentuado y prolongado receso en la inversión, similar al observado durante los años treinta y la Segunda Guerra Mundial⁸. Así, al terminar los años de

escasez de divisas, el período de rápido crecimiento en la demanda de importaciones (para responder a las necesidades de renovación de equipo atrasadas y a las importaciones de bienes de consumo reprimidas) parece haber sido muy corto. El crecimiento de las importaciones reales entre 1971 y 1974 solo alcanza un 4.5% anual, mientras el crecimiento entre 1969/71 y 1972/4 es todavía inferior: 2.5%.

Este comportamiento de la inversión tiene gran importancia para el examen de la coyuntura que se presentó entre 1975 y 1977. Una rápida ampliación en la demanda de importaciones (superior a los ritmos de crecimiento de la producción) solo puede responder a aumentos en las importaciones de bienes de capital y de bienes de consumo, ya que, por su naturaleza, los bienes intermedios dependen estrictamente de la producción. En la coyuntura señalada, no era de esperarse, por las razones aducidas anteriormente acerca del comportamiento de la inversión desde 1967, un incremento en la demanda de bienes de capital importados semejante al observado en la bonanza de los años cincuenta. Tampoco podía esperarse una ampliación rápida en la demanda de bienes de consumo importado, toda vez que se partía de un período de relativa liberalización, y el gobierno no contaba con el efecto tradicional de la liberalización sobre dicho tipo de importaciones. Debe tenerse en cuenta además que, en virtud de la baja participación de los bienes de consumo en las importaciones, un aumento en la demanda de dichos bienes tiene apenas un efecto marginal sobre las importaciones totales. A estos problemas debe agregarse un factor de tipo coyuntural que principalmente afectó la demanda de bienes interme-

⁶ Banco Mundial, *Desarrollo Económico de Colombia: Problemas y Perspectivas*, 1970, Capítulo VI (publicación de la Biblioteca del Banco Popular).

⁷ Los únicos sectores en que la substitución de importaciones ha avanzado significativamente a partir de 1967 son, según la clasificación CIU, Revisión 1, el sector 36 (maquinaria no eléctrica) y el 38 (material de transporte). La participación de estos sectores dentro de la inversión manufacturera en el período 1967-74 es de sólo 4.5% (promedio de las participaciones anuales, según encuestas anuales manufactureras).

⁸ Según Cepal, *Op. cit.*, las importaciones reales 1925/9 y 1935/9 cayeron en 7.4% mientras la

inversión en maquinaria y equipo (incluyendo equipo de transporte), disminuyó en un 32%. Para 1952/6 y 1962/6 las caídas fueron de 8.7% y 11.7%, respectivamente (el primer cálculo está basado en datos de importaciones del DANE, e índices de precios de importaciones de la Cepal y del Banco de la República; el segundo sobre la base de Cuentas Nacionales).

dios para la industria. El cuadro N° 4 registra cómo, pese a la gran recuperación de la demanda interna en 1976, el crecimiento de la industria 1974-6 solo alcanza un 4.4% anual, en tanto el crecimiento en 1977 parece haber sido aún inferior.

El problema principal de la política gubernamental con relación al sector externo fue, hasta la década de los sesenta, evitar que un exceso de la demanda de importaciones se tradujese en déficits permanentes en la balanza de pagos. El principal instrumento para lograr este fin era el control cuantitativo de las importaciones. En la situación estudiada recientemente, el problema principal del sector externo fue, desde el punto de vista del gobierno, evitar los efectos expansivos sobre la demanda agregada y sobre la oferta monetaria de una brusca mejora en la relación de precios de intercambio. En la sección siguiente se analizará detenidamente la naturaleza de estos efectos y la política económica que se siguió en 1975-1977 para manejarlos.

B. Política económica y comportamiento macroeconómico

Un aumento en el poder de compra de las exportaciones puede tener tres efectos diferentes sobre la demanda agregada: el primero, es el efecto directo sobre el ingreso nacional, es decir, el aumento en el ingreso del sector exportador que genera demanda hacia otros sectores de la economía y, por tanto, efectos multiplicadores generales; el segundo, se relaciona con la magnitud de este efecto multiplicador, que será mayor entre más baja sea la propensión a importar; y en tercer lugar, la baja propensión a importar tiende a propiciar un superávit en la balanza de pagos, una acumulación de reservas y, por tanto, aumentos en la oferta monetaria, que pueden afectar directamente la demanda agregada, dependiendo de las características de la demanda de liquidez y de las respuestas de la demanda agregada a una mayor disponibilidad de crédito.

En la bonanza de los cincuenta prevaleció el primer efecto. La baja propen-

Cuadro No. 4
PRINCIPALES VARIABLES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1974-7
(Indice, 1974 = 100)

	1974	1975	1976	1977
1. Producción	100.0	97.6	109.0	113.4
2. Producción para consumo interno	100.0	98.3	110.8	115.2
3. Valor de las exportaciones (registros)				
—Clasificación CIU	100.0	91.5	92.8	97.0
—Grupos CUCI 5 a 8	100.0	73.7	93.4	106.0
4. Precio de las exportaciones, Grupos CUCI 5 a 8 (dólares)	100.0	100.6	95.4	101.0

FUENTES:

- (1) Producción nominal: 1974-5 DANE, Encuesta Anual Manufacturera. 1976-7; DANE, Encuesta Mensual Manufacturera. Producción Real: se calcula para cada sector CIU, en base a índices de precio al por mayor del Banco de la República, base 70.
- (2) Se calcula por residuo en base a (1) y exportaciones reales, calculadas en base a (3), clasificación CIU, y (4). Se asume que 10 % de la producción de 1974 fue exportada (el valor de las exportaciones FOB, clasificación CIU, es 10.2 % del valor de la producción en ese año).
- (3) INCOMEX, Comercio Exterior de Colombia.
- (4) Índices de precios en pesos, deflactados por la tasa de cambio promedio, compra, según series del Banco de la República. Se ponderan de acuerdo con la participación de registros de 1977.

sión a importar que se registró en la bonanza de 1975-1977 hizo que se conjuguen los tres tipos de efectos. Así, los efectos expansionistas de la bonanza actual han sido mayores a los registrados en los años cincuenta, debido al comportamiento de la propensión a importar y no al mayor crecimiento en la capacidad de compra de las exportaciones.

Los instrumentos de política económica para manejar estos efectos expansionistas pueden referirse directamente al sector externo (y por esto, los llamaremos aquí políticas directas), o a sus efectos expansionistas (políticas indirectas). Entre las políticas directas, la más importante es la tributación marginal al sector exportador, ya que ella obliga al superávit cambiario a transformarse directamente en superávit fiscal (suponiendo que el gobierno está interesado en evitar los efectos expansionistas y, por tanto, evita gastar esos mayores ingresos tributarios)⁹. Una forma de política directa adicional es el control a los flujos de capital internacionales. Esta política es, sin embargo, menos eficaz, toda vez que afecta en forma directa solo la oferta monetaria y no la demanda efectiva. Los mecanismos indirectos buscan modificar la demanda agregada sin afectar necesariamente la fuente del desajuste. La más eficaz es la política fiscal, porque afecta directamente la demanda efectiva. El gobierno cuenta además con instrumentos de manejo monetario (política de encaje, de-

valuación, y depósitos previos a las importaciones) que pueden afectar indirectamente la demanda agregada.

El manejo de la bonanza de 1975-1977 se caracterizó por la renuncia del Gobierno a utilizar como política contractionista principal el instrumento directo (la tributación al sector exportador), al permitir que el desajuste en el mercado mundial del café se transmitiera internamente. Esta decisión prácticamente obligó al gobierno a utilizar el resto de herramientas de la política para evitar los efectos expansionistas de alza de los precios internos del café. *Las políticas fiscal, monetaria, de devaluación y de endeudamiento externo quedaron así enlazadas a la decisión política consistente en no absorber la bonanza a través de mayores impuestos al café.* La política económica, y por ende el comportamiento de la economía, se vieron determinados por un acuerdo particular entre el gobierno y el sector cafetero (aunque, evidentemente, la magnitud de la contracción fiscal, monetaria y del ritmo de devaluación, quedó a discreción del gobierno)¹⁰.

Para sustentar lo anterior, en el cuadro N° 5 se presentan algunos aspectos relacionados con la política monetaria y fiscal, así como el comportamiento de los precios y de la producción durante el período 1974-7. Los principales aspectos del cuadro N° 5 pueden resumirse así: 1. El año de 1976 se caracteriza por el surgimiento de un significativo superávit fiscal, debido fundamentalmente a la tremenda reducción en la inversión pública real (ya que los gastos de funcionamiento son, por motivos institucionales, menos flexibles a la baja). En 1977, el crecimiento en los ingresos fiscales permitió un incremento simultá-

⁹ La retención es una forma de tributación atada a fines particulares (financiación del Fondo Nacional del Café), y puede servir como mecanismo alternativo a la tributación directa por parte del Fisco bajo ciertas circunstancias. Los problemas que resultaron de su utilización durante la bonanza, 1975-1977, serán analizados más adelante. El problema fundamental asociado al uso de la retención frente a la alternativa de la tributación directa, radica en la naturaleza de la autonomía que se otorga así al sector cafetero, autonomía que es, no sólo excepcional, dada la condición jurídica del Fondo Nacional del Café, sino también asimétrica; en particular, no es claro por qué el sector cafetero deba tener una autonomía en el manejo de sus fondos en sus momentos de auge, mientras en épocas de crisis pueda recurrir a la ayuda del gobierno.

¹⁰ Por otra parte, el resurgimiento del CAT, tasas de cambio diferencial y crédito subsidiado para las exportaciones, en contradicción con la política neo-liberal predicada por el gobierno, se vieron igualmente determinadas por la política cafetera, que obligaba a utilizar la tasa de devaluación fundamentalmente como un instrumento monetario.

Cuadro No. 5

PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS

	1974	1975	1976	1977
(1) Operaciones efectivas del gobierno nacional (millones de pesos)				
— Ingresos corrientes	26.247	38.442	48.832	63.417
— Gastos corrientes	19.214	26.183	32.012	41.374
— Inversiones	9.801	13.168	12.315	16.223
— Superávit (+) o déficit (—)	-2.767	-909	+4.505	+5.820
(2) Medios de pago, excluyendo depósitos oficiales en el Banco de la República (Promedio mensual, millones de pesos)	40.819	49.919	64.780	88.505
(3) Precios al por mayor (tasa de inflación)				
— Total	25.4	22.9	26.7	
— Total sin alimentos	22.4	24.0	15.5	
— Producción Industrial nacional	22.3	23.3	22.9	
(4) Producción (tasas de crecimiento)				
(a) Manufacturera	-2.4	11.7	2.9	
(b) Construcción	-15.0	-11.5	6.0	
Edificación urbana	-39.3	9.4	10.5	
(c) Agropecuaria	5.9	2.5	1.8	
Principales cultivos (excepto café)	5.2	2.1	-2.7	
(d) Sectores (a), (b) y (c)	0.6	4.5	2.7	

FUENTES:

(1), (2) y (3): *Revista del Banco de la República* (el índice de precios al por mayor sin alimentos calculados en base a índices anuales de grupos CUCI, 1 a 8).

(4a): Cuadro No. 4.

(4b): Construcción: Fedesarrollo; Edificación Urbana: *Revista del Banco de la República*.

(4c): Fedesarrollo.

(4d): Calculado en base a anteriores, ponderados de acuerdo con importancia de los diferentes sectores en Cuentas Nacionales, 1970.

neo en la inversión pública y el superávit fiscal; los gastos de inversión fueron, sin embargo, todavía inferiores en términos reales, a los realizados en 1974-5. 2. A pesar de que la política monetaria fue esencialmente contraccionista (lo que se manifestó particularmente en la política de encaje), la oferta monetaria tuvo aumentos significativos tanto en 1976 como en 1977. 3. La industria manufacturera reaccionó fuertemente a los aumentos en la demanda efectiva en 1976, pero se desaceleró bastante en 1977. La edificación urbana, por su parte, reaccionó muy débilmente en 1976 y 1977 y se encontraba todavía en este último año a niveles muy bajos en comparación con 1974. Esto, conjuntamente con los efectos depresivos de la política de inversión pública determinó, en gran parte, el pobre comportamiento

de la construcción entre 1975 y 1977. Finalmente, la producción agropecuaria se vió afectada por dos años climatológicos pobres. 4. El ritmo de inflación *no presentó* cambios significativos entre 1975 y 1977, excepto en el comportamiento anormal de ciertas variables: en primer lugar, el precio de los alimentos, que en 1977 originó un mayor ritmo de crecimiento en los precios al por mayor; y en segundo lugar, los precios de las fibras textiles (que tienen un gran peso en el rubro "materias primas no combustibles") y las importaciones, que explican la baja en el ritmo de crecimiento de los precios al por mayor, sin alimentos. Todo parece indicar que, en general, la oferta parece haber respondido en forma bastante elástica a los cambios en la demanda agregada durante los últimos años (excepto en el caso de los ali-

mentos en 1977, debido en buena parte a la política del Idema)¹¹, mientras que el ritmo de inflación tendió a reproducirse independientemente de los cambios en la demanda agregada. De esta manera, la bonanza cafetera sirvió para reactivar la economía en 1976, *aunque con un inexplicable sacrificio en la inversión pública*. En 1977, por otra parte, el hecho más significativo es la desaceleración del crecimiento de la economía, especialmente de la industria manufacturera. Teniendo en cuenta la elasticidad de la oferta agregada ya anotada, dicho comportamiento parece reflejar el débil crecimiento de la demanda de manufacturas, al cual pueden haber contribuido las políticas contraccionistas, tanto monetaria como fiscal, así como el altísimo precio de los alimentos, que congeló en forma efectiva la mayor parte del incremento en la demanda monetaria. A estos dos efectos, debe añadirse que el ritmo de devaluación puede haber afectado las exportaciones manufactureras (que según estudios existentes son sensitivas a la tasa efectiva de cambio)¹², en especial, como se nota en el cuadro N° 4, cuando éstas se enfrentaron durante el período analizado a precios internacionales estancados.

Vale la pena hacer unas anotaciones acerca de las contradicciones de la política gubernamental vista en conjunto. En primer lugar, es relevante preguntarse cuáles eran las ventajas económicas y sociales que sustentaba el importante reajuste en el precio interno del café. En la sección siguiente se analizará este problema desde el punto de vista del sector cafetero. Por ahora es importante anotar que tal reajuste en apariencia no tenía clara racionalidad macroeconómica, ya que se basaba en un

desajuste temporal en el mercado mundial del café. Lo indicado desde el punto de vista macroeconómico, era utilizar los mayores ingresos cafeteros para la recuperación de la economía de la recesión en 1975. Sin embargo, si el objeto económico era la reactivación de la economía, el mecanismo para hacerlo no era necesariamente el de permitir aumentos en los ingresos cafeteros. *El mismo efecto se hubiera obtenido, por ejemplo, sobre la base de una mayor inversión pública financiada con impuestos a los exportadores privados de café*. Los ingresos cafeteros habrían podido aumentar, impulsando el auge económico apoyado en la inversión pública, sin buscar la redistribución del ingreso en favor de dicho sector.

Por otra parte, la esencia de las políticas monetaria y fiscal fue contraccionista. Esto hace presente la mayor paradoja de la política gubernamental, ya que el punto de partida de dicha política era una recesión económica. Es explicable sólo sobre la base de una contradicción entre los intereses de un sector y la política económica en su conjunto. De hecho, la necesidad de la política contraccionista resultó, tal como hemos visto, de la decisión del gobierno de permitir que la fluctuación internacional en el precio del café se transmitiera internamente. La política cafetera tremendamente expansionista obligó al gobierno a comprometer el resto de sus instrumentos de política económica para evitar una expansión excesiva. *La política económica, vista como un todo, aparece así como una contradicción; por una parte se permitía el reajuste importante en los precios internos del café y, por otra, se trataban de evitar los efectos expansionistas de dicho reajuste*.

Esta combinación de políticas simultáneas de *expansión y de restricción* resulta particularmente imprescindible en sus efectos, especialmente si se tiene en cuenta que buena parte de la política contraccionista se originó en la utilización de instrumentos monetarios. Los instrumentos monetarios, por su propia

¹¹ *Coyuntura Económica*, Abril 1978, pp. 16-17.

¹² José D. Teigeiro y R. A. Elson. "El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de las exportaciones en Colombia", *Revista del Banco de la República*, Junio 1973, y Martha Helena Cardona, "El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de las exportaciones en Colombia", *Revista de Planeación y Desarrollo*, septiembre 1977.

naturaleza, tienen efectos sobre la demanda agregada menos predecibles a corto plazo, debido a los grandes cambios a que está sujeta la velocidad de circulación del dinero¹³. Finalmente, el colocar sobre los instrumentos monetarios una buena parte del peso de la política restrictionista puede conducir al desarrollo de un ejambre de restricciones, cuyo desmonte se constituye en un nuevo problema de la política gubernamental a corto y mediano plazo.

C. Política cafetera

Este trabajo no pretende analizar en detalle la política cafetera, la cual ha sido discutida en otros estudios¹⁴. Vale la pena hacer simplemente unas anotaciones que se encuadran dentro de la pregunta, surgida en la sección anterior, acerca de la racionalidad de la política cafetera desde el punto de vista del propio gremio.

El propósito general de la política gubernamental con respecto al gremio parece haberse resumido en la frase "la bonanza para los cafeteros". Sin embargo, analizada más en detalle esta frase resulta demasiado abstracta. Los "cafeteros" incluyen por lo menos cuatro grupos sociales diferentes: los exportadores, los empresarios, los sectores asalariados rurales, y los campesinos productores. El aserto anteriormente citado es igualmente aplicable al gremio como un todo y, por tanto, al Fondo Nacional del Café.

La política gubernamental no estaba enfocada a beneficiar a los exportadores privados. En realidad, una política explícita en este sentido hubiera carecido del apoyo político necesario por parte de los cafeteros como un todo, ya que el negocio de exportación está altamente concentrado¹⁵. Según estudios recientes, más de la mitad de los ingresos adicionales originados por altos precios del café durante los años 1975-1976 fue a beneficiar a los exportadores¹⁶. Las conclusiones de tales estudios pueden ser arduamente discutidas por su metodología, toda vez que algunas personas arguyen que no se contemplan todos los incrementos en los costos para los exportadores. Sin embargo, tales trabajos parecen dar un primer orden de magnitud. La concentración mencionada de los beneficios parece ser el resultado, no de una política deliberada, sino más bien de las inflexibilidades de los instrumentos para el manejo de la política cafetera. Es conocido el hecho de que el precio de reintegro no solo constituye un instrumento de política interna, sino también una "señal" de precios en el mercado mundial y, por tanto, no puede ser alterado muy a menudo sin crear presiones desestabilizadoras. La retención, a su vez, ha sido tradicionalmente una variable fijada en forma esporádica, de "concertación" gobierno-cafetero, y carece de flexibilidad para responder a cambios rápidos en el precio del café (esta flexibilidad la adquirió sólo cuando el

¹³ Mauricio Carrizosa, "Dinero e Inflación en Colombia", *Coyuntura Económica*, Abril 1976, p. 150.

¹⁴ Hernando Agudelo Villa. "El liberalismo frente a la Bonanza Cafetera" (Documento presentado al Tercer Encuentro Liberal de Armenia, 1977); Antonio Hernández y Rudolf Hommes. "La Bonanza Cafetera: Su Distribución y Manejo" y comentarios de Roberto Junguito B. y Jorge Méndez M. en Eduardo Wiesner, ed., *Política Económica Externa de Colombia 1978*, Bogotá, 1978; Roberto Junguito, *La Economía Cafetera en Colombia*, Capítulo VI, Mimeo, Fedesarrollo, 1977; *Coyuntura Económica*, noviembre, 1977, pp. 10-18, y abril 1978, pp. 74-83.

¹⁵ La concentración de las exportaciones privadas puede verse en el siguiente cuadro calculado en base a datos de la Federación Nacional de Cafeteros, *Boletín de Información Estadística sobre Café*, Nos. 46-47 (1972-3), p. 26:

Exportaciones totales por firma (1970-3)	No. firmas	Exportaciones privadas (%)
Más de 4.000.000 sacos	1	27.6
Más de 1.400.000 sacos	3	47.3
Más de 750.000 sacos	9	78.5
Más de 100.000 sacos	17	94.6

¹⁶ 55.6%, según datos de Hernández y Hommes, *Op. cit.*, cuadro 1.

gobierno adoptó, tal vez muy tarde, la política de ajustar, por sí mismo, el precio de referencia para la parte de retención pagadera en dinero). En vista de estas inflexibilidades en el manejo de la política cafetera, se hacia más indispensable el aprovechamiento del impuesto ad-valorem para evitar que ocurriese, como efectivamente ocurrió, que parte substancial de la bonanza quedara en manos de los exportadores. De esta manera, la política gubernamental parece haber sacrificado la inversión pública en aras de un injustificable aumento en las ganancias de los exportadores privados de café. Esto contribuyó a aislar desde el punto de vista político al gremio cafetero, en su conjunto, y principalmente a los exportadores de café.

Para los sectores asalariados rurales, la bonanza de 1975-1977 representó un aumento en sus ingresos reales. La magnitud de esta mejora no guarda proporción, empero, con el aumento en el precio interno del café¹⁷. No era de esperarse además que así fuera, ya que el sector cafetero es apenas una parte del sector agrario y, por tanto, no determina por sí solo el salario rural. La suerte del campesino cafetero no parece haber mejorado significativamente, aunque vale la pena reconocer que este problema ha sido analizado a fondo¹⁸.

Los empresarios cafeteros pueden haber absorbido, entonces, una parte substancial del aumento en el precio interno; esto explica el tremendo aumento en las siembras que ha acompañado la bonanza. Teniendo en cuenta este último factor, la política de reajuste del precio interno sería razonable para los mismos empresarios cafeteros sólo en la medida que existieran posibilidades significativas de aumento en las exporta-

ciones cafeteras colombianas en el futuro inmediato. Dada la estructura oligopólica del mercado cafetero, las bajas elasticidades precio e ingreso a que se enfrenta el café en el mercado mundial, y el hecho histórico de que los grandes países productores son necesariamente los que asumen los costos de la estabilización en los periodos de baja (ya que en general resulta irracional para ellos evitar la estabilización, en tanto los pequeños productores pueden disfrutar los beneficios de la misma sin asumir su costo), el futuro del café colombiano estará confrontado probablemente al lento crecimiento en las exportaciones similar al registrado en los años de la post-guerra (0.8% anual entre 1946/8 y 1972/4). Así la política de beneficiar a los empresarios cafeteros puede no ser adecuada a mediano y largo plazo, en la medida en que solo conduce a una super-producción, cuyos efectos depresivos sobre los ingresos de los cafeteros afectarán sus propios intereses.

La política de capitalizar el Fondo Nacional del Café sufre también de una excesiva prelación conferida a corto plazo. En realidad no parece tener mucho sentido "capitalizar" el Fondo Nacional cuando al mismo tiempo se aumenta el precio al cual tendrá el Fondo Nacional que comprar las cosechas en el futuro, y se crean incentivos para una sobre-producción que tendrá que absorber dicho Fondo. De esta manera, la supuesta capitalización resulta ser relativa; esto parece haberse demostrado ya en 1977, cuando todos los fondos generados durante la bonanza tuvieron que ser invertidos en inventarios.

Si la política cafetera tiene problemas de consistencia en el plano macroeconómico, también los tiene desde el punto de vista del mismo gremio cafetero a mediano plazo. Si se acepta que una de las funciones del gobierno en una economía como la nuestra es aminorar las contradicciones entre los intereses de corto y mediano plazo (que se reflejan en el caso del café en el problema de la sobre-producción), el acuerdo entre el

¹⁷ Entre el primer trimestre de 1976 y el tercero de 1977, los jornales nominales agrícolas aumentaron entre 70 y 90% (*Coyuntura Económica*, abril 1978, p. 59). Según Méndez, *Op. Cit.*, p. 294, el aumento en el jornal fue de sólo 65% entre enero de 1974 y abril de 1977, mientras el precio interno del café aumentó 253%.

¹⁸ Méndez, *Op. Cit.*, p. 294.

gremio de los cafeteros y el gobierno se caracteriza así por la renuncia del gobierno a servir de mediador en este conflicto al interior de los intereses de los propios cafeteros.

D. Inflación y salarios urbanos

Resulta imposible, dentro del contexto de este trabajo, darle un tratamiento adecuado al complejo problema de las condiciones de vida de los sectores asalariados urbanos que, según otros estudios, ha sufrido un deterioro substancial durante los años de la bonanza de 1975-1977. Vale la pena, sin embargo, analizar un índice parcial pero indicativo de la evolución de las condiciones de vida de estos sectores (el salario industrial) para incorporar este problema dentro de nuestra discusión.

El cuadro N° 6 acopia el comportamiento de algunos precios en la economía colombiana en la década de los 70. Los hechos más sobresalientes registrados en el cuadro son, por una parte, la tendencia continua al deterioro en los términos de intercambio industria-agro y, por otra, la aceleración en la inflación industrial en los años 1972-4. El prime-

ro de estos factores parece tener alguna relación con la creciente exportación de productos agropecuarios distintos al café en los años 70¹⁹. La aceleración en la inflación industrial en los años 1972-4 se presenta al mismo tiempo que la aceleración en la inflación de los bienes importados (que son en más de un 50% bienes intermedios para la industria) y de materias primas en general²⁰. En años recientes, ha tendido a desacelerarse la devaluación y la inflación mundial; sin embargo esto se ha reflejado sólo en escala más reducida en la inflación de bienes intermedios y, en consecuencia, no ha contribuido en forma significativa a la desaceleración de la inflación industrial (aunque vale la pena reconocer que

¹⁹ Salomón Kalmanovitz, *Ensayos sobre el Desarrollo del Capitalismo Dependiente*, Bogotá: Editorial Pluma, 1977, p. 152. Ver también *Coyuntura Económica*, abril 1975, pp. 127-132.

²⁰ Según el cuadro No. 10, el 12.9% del valor de la producción es directamente atribuible a materias primas importadas. Sin embargo, esa dependencia es mucho más notoria en el caso de industrias productoras de bienes intermedios. Esto hace que el efecto directo potencial de un aumento en el precio de bienes importados se multiplique rápidamente a través de los precios de las materias primas nacionales, cuya participación en el valor total de la producción manufacturera es del 39.3%.

Cuadro No. 6

TASAS DE INFLACION

	(1) Precios al por mayor					(2) Salarios y prestaciones nominales	
	Industria nacional %	Bienes agrícolas %	Bienes intermedios %	Bienes importados %	Bienes de consumo %	(Industria) Obreros %	Empleados %
1970-1	9.5	16.0	8.1	9.8	17.2	9.9	12.8
1971-2	15.1	17.6	18.0	16.9	19.3	14.7	11.1
1972-3	23.2	33.4	33.9	27.8	24.4	11.0	11.0
1973-4	38.5	35.8	41.1	41.8	27.8	23.9	20.8
1974-5	22.3	34.9	20.1	26.7	32.6	23.2	21.4
1975-6	23.3	24.0	24.8	17.1	21.4	25.0	22.3
1976-7	22.9	40.6	18.1	12.2	40.6	28.3	24.3
1970-7	21.8	28.6	23.0	21.3	26.0	19.2	17.6

FUENTES:

(1) Revista del Banco de la República.

(2) 1970-4: Calculado en base a DANE, Encuesta anual manufacturera. 1974-7: evolución salario en base a DANE, Encuesta Mensual Manufacturera; se supone que la participación de las prestaciones en la remuneración total aumenta 1.2 puntos cada año, según tendencia histórica 1953-1974.

sus efectos pueden estarse presentando con rezagos).

En los cuadros Nos. 7 y 8 se resume el comportamiento de los salarios con relación al valor agregado real por trabajador ocupado en la industria manufacturera. Hasta 1970, se nota claramente cómo el costo de la mano de obra para la industria (salario real en términos de bienes industriales) tendió a crecer más rápidamente que la productividad del trabajo. Esto contribuyó a que aumentara la participación del trabajo dentro del valor agregado industrial, tal como se registra en el cuadro N° 8. Dicha tendencia se revierte drásticamente en los años 70, y especialmente en el período 1972-4. Los salarios se rezagan significativamente con relación a la inflación industrial durante estos años, y decae la participación de los salarios y las prestaciones en el valor agregado industrial a niveles históricos que recuerdan los comienzos de la década de los 50. Du-

Cuadro No. 8

CONDICIONES DEL TRABAJO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

	(1) Participación de fuerza de trabajo en el valor agregado industrial %-	(2) Costo de la fuerza de trabajo para la industria (Índice, 1958 = 100) %
1953	28.7	77.0
1958	32.4	100.0
1967	34.0	152.9
1968	31.8	156.2
1969	33.0	162.8
1970	35.4	173.2
1971	33.5	175.2
1972	33.6	176.4
1973	33.6	160.2
1974	29.5	141.7
1975	31.6	144.0
1976	28.8	141.1
1977	28.7	145.4

FUENTES:

- (1) 1953-75: DANE, Encuesta Anual Manufacturera; 1976-7: Proyectado en base a tendencias y datos de DANE, Encuesta Mensual Manufacturera.
- (2) Ver notas a cuadro No. 7.

Cuadro No. 7

FACTORES QUE AFECTAN LA PARTICIPACION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL VALOR AGREGADO INDUSTRIAL

(Tasa de crecimiento anual)

	(1) Valor agregado real por trabajador ocupado %	(2) {Costo de la fuerza de trabajo para la industria (salario real en términos de bienes industriales) %
1953-58	3.8	5.4
1958-67	4.4	4.8
1967-70	3.3	4.2
1970-74	-0.2	-4.9
1974-77	1.7	0.9

FUENTES:

- (1) Valor agregado: DANE, Encuesta Anual Manufacturera; Proyectado para 1977. Precios: 1953-70: Cuentas Nacionales; 1970-7; Índice de precios al por mayor, producción industrial nacional, Banco de la República.
- (2) Salarios y Prestaciones por trabajador remunerado: DANE, Encuesta Anual Manufacturera (1977: Proyección en base a DANE, Encuesta Mensual Manufacturera). Precios: Ver (1)

rante los años de la bonanza en estudio, especialmente en 1977, los salarios han tendido a crecer a un ritmo levemente mayor que los precios industriales; el aumento en el costo real del salario promedio para la industria ha sido, empero, menos que el aumento en la productividad del trabajo. De ahí que haya continuado la tendencia a la disminución en la participación del trabajo en el valor agregado industrial. Por otra parte, durante los años de la reciente bonanza, la industria parece haberse beneficiado, a través de inflexibilidades de los precios a la baja en los costos, tanto del menor ritmo de crecimiento en el precio de los insumos como de los salarios. Esto explica por qué las utilidades que se han registrado en muchas empresas en años recientes, han tendido a aumentar a ritmos superiores a los aumentos en la producción nominal²¹. De esta manera,

²¹ En base a extrapolaciones de los datos de la encuesta anual manufacturera (utilizando datos de la encuesta mensual, tendencias de los años

aunque el grueso de la inflación industrial puede explicarse por mecanismos que sugieren aumentos en los costos, ha existido en los últimos años un elemento adicional de "inflación de utilidades"²². La verificación de esta hipótesis exige realizar estudios detallados.

El cuadro N° 9 resume la evolución del salario real promedio para obreros y empleados (incluyendo prestaciones). Se presentan tres cálculos alternativos, que resultan de deflactar el salario nominal por los índices de precios al con-

sumidor del DANE, el índice de bienes de consumo (al por mayor) del Banco de la República, y los precios industriales al por mayor (costo de la fuerza de trabajo para la industria). El comportamiento de los salarios reales deflactado por los índices del DANE muestra un deterioro inferior al del costo del trabajo para la industria, con lo que se podría subestimar la caída en el salario real desde 1970. La disminución en el costo del trabajo para la industria se concentra en el periodo 1972-4, tal como lo hemos visto en el párrafo anterior; la recuperación desde 1974, sólo es notoria en el caso del salario obrero, y alcanza a sobrepasar levemente el aumento en la productividad del trabajo. Por último el cálculo sobre la base del índice de precios de bienes de consumo del Banco de la República nos da probablemente la mejor medida del deterioro del salario real industrial. Aquí se ve con toda claridad cómo la clase obrera se ha visto

70 de ciertos rubros, y los datos sobre la evolución de los precios de las materias primas en relación a los precios industriales), la producción nominal habría aumentado en 36.8% en 1975-6, en tanto las utilidades aumentaron en 40.3%. En 1976-7 las tasas de crecimiento serían de 26.6% y 28.4% respectivamente. Este diferencial a favor de las utilidades puede considerarse un mínimo. Según IFI, *Análisis de la Coyuntura Industrial en 1976*, (Documento DES-04, junio 1977), el aumento de las utilidades netas de 27 grandes empresas industriales en 1975-6 fue de 44.4%. Por otra parte, según datos de Héctor Melo, "Resultados de la Gran Industria en 1977" *Estrategia*, Mayo 1978, p. 48, las ventas nominales de 31 grandes empresas industriales aumentaron en 25.7% en 1976-7, en tanto las utilidades netas aumentaron en 29.4%.

²² El concepto de inflación de "utilidades" sirve aquí para describir un proceso que se ha dado en forma generalizada en la industria manufacturera, independientemente de los aumentos en

la demanda que, en la bonanza en estudio, han tendido a concentrarse en ciertos sectores. Un análisis preliminar de las estadísticas del DANE y Fedesarrollo nos convenció sobre la ausencia de una relación significativa entre los aumentos en los precios sectoriales y los factores de demanda, lo que parece implicar que la tendencia al aumento en el margen de utilidades ha tendido a presentarse incluso en sectores para los cuales la demanda no ha sido en años recientes un factor dinámico.

Cuadro No. 9

INDUSTRIA MANUFACTURERA:
SALARIOS Y PRESTACIONES REALES

(Índices: 1970 = 100)

	Obreros			Empleados		
	Deflactor bienes de consumo Obreros (DANE)	Bienes de consumo (B.R.)	Bienes industriales (B.R.)	Deflactor bienes de consumo empleados (DANE)	Bienes de consumo (B.R.)	Bienes industriales (B.R.)
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	98.3	93.8	98.9	101.8	96.3	101.6
1972	99.0	90.2	100.0	99.9	89.7	99.5
1973	90.1	80.5	90.2	92.7	80.0	89.7
1974	89.2	78.0	80.6	90.8	75.7	78.2
1975	88.9	72.5	81.3	90.3	69.3	77.7
1976	92.6	74.7	82.4	91.7	69.8	77.0
1977	88.6	68.1	86.0	86.6	61.7	77.9

FUENTE: Salarios: Ver cuadro No. 6. Precios: *Revista del Banco de la República*.

afectada, no solo por la baja en su participación en el valor agregado industrial, sino también por el deterioro en los términos de intercambio industria-agro.

De esta manera, el aumento en el ritmo de inflación de los salarios que se observa en el cuadro N° 6 se puede considerar como puramente pasivo, en la medida en que solo es una respuesta *rezagada e insuficiente* al aumento en los precios agrícolas e industriales. Vale notar que, la evidencia histórica anterior a 1970 demuestra cómo los salarios reales pueden aumentar incluso a ritmos levemente mayores a la productividad del trabajo, sin generar tremendas presiones inflacionarias. Finalmente, la baja participación de la fuerza del trabajo dentro de las estructura de costos de la industria manufacturera hace sumamente sospechoso cualquier argumento que intente explicar el proceso inflacionario sobre la base de aumentos salariales en Colombia. Efectivamente, el cuadro N° 10 muestra cómo la participación de sueldos, salarios y prestaciones dentro del valor de la producción

manufacturera es inmensamente inferior a la de las materias primas, comparable a los gastos generales, e inferior a las utilidades brutas. Esto sugiere que las presiones salariales tienen efectos inflacionarios muchos menores a las de otros elementos de la estructura de costos y de utilidades de la industria, especialmente los bienes intermedios y las utilidades brutas.

II. BONANZA CAFETERA Y ECONOMIA CONCERTADA

En Colombia se han agudizado los conflictos sociales en los últimos años. Algunos autores atribuyen este hecho al comportamiento de la economía; otros, lo conciben como un proceso relativamente independiente. Esta situación resulta paradójica, si se considera que la situación de nuestra economía, desde el punto de vista de algunos indicadores económicos tradicionales, muestra una solidez incuestionable. Esto es particularmente cierto desde el punto de vista de los indicadores financieros nacionales, se ha registrado el nivel de acumulación de divisas más alto de la historia, y una gran confianza de las agencias prestamistas internacionales en el comportamiento de la economía colombiana. Contrasta con ello la creciente radicalización de los sectores asalariados urbanos en sus reivindicaciones económicas, la incapacidad del gobierno para incorporar las divisas de la bonanza cafetera en un plan nacional de desarrollo, y (un problema aparentemente superado) el desconcierto gremial por el desenvolvimiento nacional. Además, el fracaso de la llamada economía concertada, la cual no tuvo éxito, según el presidente saliente, porque los partidos habían sido sustituidos por los gremios, y estos habían entendido la concertación solo como un instrumento para acordar aumentos de precios, sin participación tripartita: gobierno, gremios y asalariados²³.

Cuadro No. 10		
COMPONENTES DEL VALOR DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA 1974		
	%	%
(1) Sueldos, salarios y prestaciones		12.1
(2) Consumo intermedio		59.1
— Materias primas importadas	12.9	
— Materias primas nacionales	39.3	
— Energía eléctrica y gastos industriales	7.0	
(3) Gastos generales, excepto depreciación		10.8
— Intereses	2.9	
— Impuestos indirectos	2.5	
— Otros (Publicidad, arrendamientos, regalías, etc.)	5.4	
(4) Utilidad bruta		18.0

FUENTE: DANE, Encuesta Anual Manufacturera, 1974.

²³ Entrevista al Presidente López, *Estrategia*, abril de 1978.

En esta segunda parte intentaremos formular algunas hipótesis que permitan explicar, al menos en parte, este contradictorio desarrollo nacional. Nuestras hipótesis fundamentales pueden resumirse así; en primer lugar, los mecanismos de concertación de la política cafetera han entrado en abierta contradicción con la complejidad del desarrollo económico y social del país; en segundo lugar, una política económica que busque generar beneficios desmedidos para un sector económico es incompatible con cualquier esquema de concertación que desee generar un consenso social relativamente amplio; tercero, detrás de estos problemas subyace un débil poder del gobierno para imponer una verdadera política económica global; el subdesarrollo del poder del gobierno constituye un elemento contradictorio esencial de nuestro desarrollo económico y social.

A. Grados y naturaleza de la concertación

En el contexto institucional colombiano, la concertación ha sido entendida de maneras bastante diferentes.

En primer lugar, se ha utilizado dicho concepto para calificar la participación de algunos miembros de los gremios o de los sindicatos que, a título personal o en representación del presidente de la República, asisten a las juntas directivas de los institutos descentralizados. Este mecanismo ha tenido gran vigencia en Colombia en los últimos años, y la influencia de las personas que allí toman asiento se refleja, sector por sector o proyecto por proyecto, en la asignación de los recursos de la inversión pública del respectivo instituto.

En segundo lugar, se ha denominado concertación a los acuerdos directos que se han realizado entre el gobierno y determinados sectores empresariales para definir la orientación de políticas sectoriales. Dentro de esta categoría merecen destacarse los acuerdos que durante la

pasada administración se efectuaron entre el gobierno y el sector cafetero.

La tercera forma, que en nuestro concepto refleja un mayor desarrollo institucional, se refiere a los Consejos Nacionales del Trabajo y de Salarios, instituciones que se han ocupado básicamente de los reajustes de los salarios mínimos, con la participación de las centrales obreras, de los gremios, y del gobierno. Hay que agregar la importancia que han cobrado en los últimos años, en calidad de organismos consultivos, los comités Sectoriales del Ministerio de Desarrollo, en particular en la industria metalmeccánica, petroquímica, del cemento y de drogas.

Todas estas formas de concertación se caracterizan por tratar los problemas económicos a nivel sectorial. Por eso se las puede calificar adecuadamente como mecanismos de *concertación parcial*. Tales formas de concertación muestran sus deficiencias en la medida en que traten como *problemas sectoriales asuntos cuya índole macroeconómica es claramente reconocida*.

Otra modalidad que ha sido experimentada en Francia y sobre la cual se ha hablado en Colombia en algunas ocasiones, consiste en que las directrices generales del plan de desarrollo resultan de la interacción, discusión y compaginación, hasta donde las circunstancias lo permiten, de los intereses de los gremios, sindicatos y el gobierno. Allí la planeación se configura, a través de la participación e intercambio de información, como un *proyecto político explícito*. Este mecanismo tiene la ventaja de explicitar y confrontar los intereses de los diferentes gremios y sindicatos durante la elaboración del plan, con el propósito de que las contradicciones que pueda suscitar la política económica puedan ser resueltas, al menos en parte, antes de su adopción.

B. Concertación y economía cafetera

La economía concertada en relación con el sector cafetero debe examinarse

en dos niveles claramente definidos. El primero tiene que ver con el proceso *decisorio interno* del sector cafetero, en el cual se encuentran involucrados actualmente la Federación Nacional de Cafeteros, el Gobierno y los exportadores privados de café. Nuestro trabajo hará solo referencia tangencial a este sistema de decisiones. El segundo, el más importante para los fines de este trabajo, analiza la relación entre el sector cafetero y el conjunto de las fuerzas sociales y económicas del país (gremios, sindicatos, campesinos, consumidores, etc.) que se ven afectadas por las decisiones que, en los procesos de concertación parcial, adoptan el gobierno y los cafeteros.

Para entrar a analizar la adecuación de este mecanismo de concertación de la política cafetera al desarrollo económico y social colombiano, es necesario tener en cuenta que los problemas que debe afrontar y solucionar el gobierno en los momentos actuales corresponden a una economía cada vez más compleja. En efecto, el acelerado desarrollo colombiano a partir de los años de la post-guerra ha conducido a la consolidación de una *estructura productiva muy diversificada*, lo que ha inducido a la formación de una pluralidad de centros de poder: se han creado, diversificado y fortalecido los gremios de la producción industrial y agropecuaria, así como los gremios de la construcción (donde las formas de producción son cada vez más capitalistas), y del sector terciario (transporte, comercio y banca); se han consolidado claros mecanismos de interdependencia entre el sector productivo y el sector de servicios; paralelamente, se han fortalecido las formas organizativas de la clase obrera, la institución de los usuarios campesinos, las organizaciones de los consumidores, de las cooperativas y los pequeños propietarios, para no citar sino algunas de ellas.

Empero, frente al surgimiento de estas nuevas fuerzas económicas y sociales, los procesos decisivos del país, particularmente en relación a la política ca-

fefera y a la incidencia de esta sobre el conjunto de la economía, siguen siendo aquellos de una economía especializada; los acuerdos parciales entre el gobierno y el sector cafetero que datan al menos desde 1927, fecha en que el sector cafetero aseguró que se aprobara el proyecto de ley por el cual se cobraba un impuesto a las exportaciones de café, que pasaría a la Federación de Cafeteros con el propósito de que dicha entidad prestara un conjunto de servicios claramente definidos. Sin entrar a discutir la racionalidad y eficacia de dicho mecanismo de concertación en una economía especializada, lo que queremos destacar es la creciente fragilidad de dicho mecanismo en una estructura económica y social altamente diversificada. En efecto, en la medida en que la estructura económica se diversifica, y las relaciones entre el sector cafetero y el resto de la economía se vuelven más complejas, la política cafetera pierde definitivamente su carácter de política *cafetera* para convertirse en verdadera política *macroeconómica*, es decir, ya no afecta solo (o primordialmente) al sector cafetero y a los sectores económicos íntimamente ligados a él, sino que entra a afectar de una manera compleja una amplia gama de sectores económicos y sociales. Bajo estas circunstancias, los mecanismos de concertación parcial de la política cafetera muestran todas sus debilidades y limitaciones, en la medida en que excluyen de la formulación de una parte fundamental de la política económica a estos sectores económicos y sociales, ello imposibilita la negociación de las mutuas concesiones que deben ser hechas entre los gremios mismos, y entre ellos y las fuerzas sociales vinculadas al sector trabajo. De esta manera, los conflictos inherentes a todo proceso de desarrollo capitalista, no solo entre el capital y el trabajo, sino también entre sectores del capital, se manifiestan con toda su vehemencia en la forma de inconformidad con la política económica adoptada por el gobierno, al no poder expresarse en la formulación de dicha política.

Por ello, hoy podría decirse sin temor a exagerar, que el desarrollo económico colombiano desbordó el institucional y político y que, en consecuencia, los conflictos han surgido en parte por la ausencia de mecanismos institucionales modernos y eficaces que permitan encauzar los intereses de las nuevas fuerzas sociales que fueron mencionadas. El proceso de concertación ha entrado en contradicción con la compleja estructura económica y social. No sin razón algunos politólogos han presentado la institución del Plan como "reductora de la intransigencia" al querer significar con ello el papel que la planeación tiene en las economías mixtas para, a través de los mecanismos de participación (gremial, sindical y regional) e información, propiciar la formulación, ejecución y control de los planes como formas de un nuevo "contrato social".

C. *Los efectos redistributivos de la política económica y la concertación*

La experiencia de los países industrializados ha demostrado que, salvo en circunstancias excepcionales tales como los períodos de reconstrucción de la post-guerra, o los cambios políticos y sociales radicales, un modelo de crecimiento "equilibrado" es más propicio para diseñar procesos de concertación institucionalizados. En las economías socialistas, en donde las decisiones económicas son fuertemente centralizadas, al tiempo que se han eliminado además los lazos que atan al sector privado con sectores económicos particulares, se ha aplicado la estrategia del sector líder. En las economías de libre empresa, como la colombiana, el equilibrio político de diferentes centros de poder económico genera cierta tendencia a que el gobierno propicie un impulso relativamente armónico de los diferentes sectores económicos.

Para comprender esto en las circunstancias actuales de Colombia, es necesario entender que el complejo desarrollo socio-económico colombiano se da en el contexto de una economía altamente

monopólica en algunas ramas, especialmente en la industria manufacturera y en la banca. Existen, por ello, no solo obstáculos a la movilidad del capital, que resultan de la especialización del capital en general (es decir, del hecho que el capital está invertido en todo momento en ramas específicas de la economía) sino, además, una serie de obstáculos a su movilidad que resulta del alto grado de concentración que se registra en ciertos sectores específicos. A esta limitación, debe añadirse el hecho que la *especialización de la economía es generalmente mayor a nivel regional que a nivel nacional*. Lo anterior explica por qué, en la economía colombiana, los gremios y las regiones son especialmente sensibles a una política que tienda a favorecer ciertos sectores de la economía dentro de los planes de desarrollo, ya que, por las dificultades anotadas concernientes a la movilidad del capital (acentuadas en el corto plazo), tales políticas tienen fuertes efectos redistributivos. En la medida en que los principales gremios se confunden con intereses regionales, dichos efectos redistributivos se manifiestan también en la distribución interregional del ingreso.

Los instrumentos para el manejo macroeconómico (la tasa de interés, el ritmo de devaluación, la liberalización, el precio interno del café, etc.) tienen así claro contenido de herramientas para la distribución del ingreso entre sectores del capital y las regiones, independientemente de cualquier connotación de eficiencia o racionalidad económica (cuya aceptación depende, por lo demás, de la escuela económica que sirve para interpretar dichas políticas). De ahí que el concepto del sector "favorecido" dentro de los planes de desarrollo sea un fuerte factor de discordia, y que los planes de desarrollo "equilibrado" sean los más propicios para diseñar procesos de concertación global²⁴.

²⁴ Vale la pena enfatizar que nuestro análisis no implica ninguna valoración normativa. Sólo busca explicar los conflictos inherentes a la política macroeconómica seguida por el gobierno

Ahora bien, independientemente de los desequilibrios económicos característicos de las etapas pasadas del desarrollo colombiano (y, en especial, el desequilibrio industria-agro que, por lo demás, ha sido demasiado exagerado, toda vez que, por lo menos desde la segunda guerra, el desarrollo capitalista en el agro ha sido tan acelerado como el desarrollo industrial)²⁵ lo interesante es hacer notar que, en el contexto de una economía ampliamente diversificada como la de la década de los setenta, el intento de beneficiar especialmente a un sector de la economía dentro del plan de desarrollo es fuente de conflictos al interior de los diferentes grupos y sectores empresariales. El plan de desarrollo denominado "Las cuatro estrategias" era una manifestación particular de dicho problema. Sin desconocer la importancia que tuvo para el país el fortalecimiento de la industria de la construcción y las instituciones que fueron creadas para ejecutar dicha política, vale realzar que se otorgó excesiva importancia a la Junta de Ahorro y Vivienda, produciéndose un desequilibrio en la actividad privada, tal como lo anotaba la Comisión que fue creada en 1974 por el presidente López para evaluar el sistema UPAC. Decía la Comisión:²⁶

"La Junta de Ahorro y Vivienda fue investida de amplísimas facultades para regular y reglamentar todo lo relacionado con los UPAC, como autorizar emisiones puras y simples para respaldar la liquidez de las Corporaciones privadas, señalar las tasas de interés y dictar normas para la conce-

sión de préstamos (...) se ideó así un ente supremo, usurpándole al Consejo de Ministros su función de vigilar la ejecución sería del plan de desarrollo y a la Junta Monetaria sus atribuciones legales. Al Superintendente Bancario se le colocó en desairada situación subalterna de tal Junta, al condicionarle a la voluntad de ésta sus tradicionales deberes de vigilancia y control, montándose tan arrojado sistema financiero con base en presupuestos técnicos contrarios a los que han informado las estructuras generales del sistema bancario y financiero del país".

La administración Pastrana, sin embargo, se benefició del acelerado crecimiento de la economía mundial que se dio a comienzos de la década de los setenta, así como de las ventajas que representaba la puesta en marcha del Acuerdo Subregional Andino, y la consolidación de nuevos sectores de sustitución de importaciones que habían sido promovidos anteriormente (el automotriz, por ejemplo), hechos que contribuyeron a que se diera al desarrollo nacional un relativo "equilibrio", independientemente del plan de desarrollo. Tal equilibrio solo comenzó a romperse con la aceleración en la tasa de inflación y el deterioro en los salarios reales que se registró entre 1972 y 1974 (Parte I, sección b), cuyas repercusiones políticas vendrían a manifestarse con rezagos.

*La administración López comenzó cuando aparecían las primeras manifestaciones de las crisis mundial y de la recesión en la economía colombiana. Bajo estas condiciones, era natural que los gremios confirieran especial importancia a los efectos redistributivos de la política macroeconómica y, con ello, se tornaba urgente prioridad la creación de un esquema de concertación global, que permitiera a la política macroeconómica surgir como un consenso político. La emergencia económica fue, en cierta manera, una negación de esta necesidad objetiva. La política de estabilización que surgió de la emergencia, que evi-

anterior y por las tendencias del modelo de desarrollo proseguido durante la década de los setenta. De esta manera, al enfatizar los conflictos inherentes a una política económica que buscaba favorecer especialmente un sector de la economía, no se está tratando de idealizar los modelos de desarrollo "equilibrados", que, por lo demás, algunos tratadistas, principalmente Hirschman y Perroux, han considerado incompatibles con el concepto de desarrollo económico.

²⁵ Salomón Kalmanovitz, *El Desarrollo de la Agricultura en Colombia*, Bogotá, 1978.

²⁶ *El Espectador*, noviembre 15 de 1974.

dentamente no estaba exenta de efectos redistributivos, no podía entonces suscitar algo diferente a una polémica abierta entre los gremios. A esto debe añadirse que dicha política de estabilización significaba, si no un deterioro adicional en el salario real de los trabajadores urbanos, al menos un estancamiento en el bajo nivel de 1974. Ello llevó a que se acentuaran las reivindicaciones de los sectores asalariados urbanos, que el gobierno miraba con recelo, no solo por sus implicaciones políticas potenciales, sino también porque atentaban contra su política de estabilización.

Todas estas contradicciones tenderían a acentuarse durante la bonanza cafetera de 1975-1977. Como hemos tenido la oportunidad de analizar en la Parte I, la política cafetera durante dicha bonanza tuvo al menos dos efectos redistributivos; uno, favoreció aparentemente a los exportadores privados, debido a las inflexibilidades de los instrumentos de manejo cafetero, y el otro, y más importante, al cual se encuentra referido nuestro análisis anterior, benefició al gremio de los cafeteros como un todo, mientras otros sectores se enfrentaban a una política abiertamente contraccionista. Los sectores diferentes al cafetero sufrían de manera desigual esta última política, en la medida que los efectos de demanda que eran generados por el sector cafetero podían ser mayores que los efectos negativos de la política estatal según el sector considerado. Lo que importa anotar, sin embargo, es que la política perdió toda coherencia desde el punto de vista de los gremios como un todo. Aunque unos grupos económicos se beneficiaban por la política de estabilización, el gobierno podía justificar su política argumentando que trataba de eliminar la inflación considerada indeseable por la mayoría de los grupos sociales. Era, por otra parte, completamente imposible justificar ante los gremios en conjunto una política que beneficiaba a un sector de la economía durante un período que era, al menos potencialmente, de "va-

cas gordas". Así, todas las contradicciones inherentes al concepto del "sector líder" dentro de una economía como la nuestra se manifestaron con toda claridad. Al mismo tiempo, la clase trabajadora urbana no podía aceptar el status-quo de un salario real deprimido bajo las mismas circunstancias. *El discutir este problema dentro del Consejo Nacional de Salarios resultaba paradójico, ya que ahí se reunían a discutir quienes habían perdido importancia en su participación en el ingreso nacional, tanto los trabajadores como los empresarios de la industria manufacturera (aunque, por supuesto, en cuantías bastante diferentes). Estas negociaciones necesitaban una discusión de conjunto con los sectores que se estaban beneficiando de la bonanza cafetera.*

D. El poder gubernamental y la política de concertación

Un estudio más estrecho de los fenómenos redistributivos de la política seguida por la administración López puede darnos luces adicionales sobre los problemas de la política de concertación. Evidentemente, la formulación de una política económica se da siempre dentro del contexto de una estructura de poder económico determinada, en la que el poder del gobierno es uno de sus elementos. De esta manera, el reajuste en el precio interno del café no fue simplemente una política económica "pura" que emanaba de la sabiduría del gobierno, sino una política que respondía a los intereses de un grupo económico determinado. Por lo tanto, no puede caerse en la aparente ingenuidad de creer que si el gobierno controla en alguna manera los instrumentos de política cafetera, él es quien decide dicha política *en abstracto*.

Desde este punto de vista, es necesario enfatizar que el poder del gremio cafetero no se deriva solo de su participación dentro del ingreso nacional, o el papel crítico que juega el café como el principal rubro generador de divisas, sino también, por las funciones que ejerce en

la ejecución directa de la política económica, y en la inversión en bienes públicos, políticas que, por naturaleza, corresponden al gobierno en una economía mixta. Se hace referencia particular a las funciones de estabilización de los precios, manejo de los inventarios y las exportaciones de café, y las inversiones en servicios públicos que realiza la Federación de Cafeteros. La ejecución de tales funciones por parte del gremio de los cafeteros no solo implica un afianzamiento de su poder económico real, sino también un debilitamiento relativo del gobierno. Esta debilidad relativa es un elemento esencial para el análisis de la política cafetera durante los últimos años. Esto se podría entender mejor en el contexto de una discusión sobre los efectos económicos, políticos y sociales que hubiese tenido una política alternativa a la seguida por la administración López, si se hubiera "nacionalizado" la ganancia extraordinaria que se deriva del mayor precio internacional del café, a través de un fuerte impuesto ad-valorem destinado a obras de infraestructura económica y social en un plan nacional. Evidentemente, la ejecución de una

política como ésta (que, de acuerdo a nuestro análisis anterior, hubiese tenido una base de consenso más amplia) hubiese requerido que el gobierno tuviera la voluntad deliberada y la capacidad de inclinar al sector cafetero, en una época de bonanza, a orientar su actividad de acuerdo con una política nacional. Desde este punto de vista, la fortaleza del gobierno (en términos fundamentalmente de su participación dentro del ingreso nacional) es un requisito fundamental para una política de concertación que se proponga integrar la política cafetera como un elemento esencial de la política macroeconómica, ya que solo dicho poder económico garantiza una relativa independencia con respecto a intereses *particulares*. Su existencia, en las condiciones actuales de Colombia, es al menos discutible. Es evidente, pues, que detrás de una política de concertación parcial contradictoria y conflictiva, como la seguida por el gobierno anterior, subyace el problema de un subdesarrollo institucional aún mayor que el estudiado en la sección 2 de esta parte del trabajo; la propia debilidad económica del Estado.

