

Crecimiento y políticas económicas en Colombia (1970-1984)*

R. Albert Berry
Universidad de Toronto

Francisco E. Thoumi
Banco Interamericano de Desarrollo y
la Universidad de Johns Hopkin**

Traducción de
Alva Zerda
Estudiante del Programa de Magister
en Economía. Universidad Nacional

I. INTRODUCCION

El período 1970-1984 trajo grandes transformaciones para la economía colombiana. A nivel agregado, la economía creció a un ritmo más bien rápido hasta 1980, cuando el país comenzó a sentir la recesión mundial. El proceso de urbanización continuó a paso firme aunque moderado, y se consolidó el cambio de una economía predominante rural a otra urbana, al punto que dos tercios de la población residían en áreas urbanas en 1980. Simultáneamente se incrementó la participación del sector moderno de servicios en el Producto Interno Bruto, a expensas de la agricultura, en particular. La economía subterránea se consolidó muy rápidamente, mientras que la producción de drogas ilegales se convirtió en una actividad muy importante en el país.

El sector externo jugó un papel clave en el desarrollo colombiano, como es costumbre en los países en desarrollo. En los primeros años setentas las exportaciones de mercancías primarias experimentaron un auge y las de manufacturas también aumentaron debido a la alta demanda mundial y a los subsidios internos. Sin embargo, el lento

* En: Bagley, B.,; Thoumi; and J. Tokatlian (eds). *Colombia Beyond the National Front*; Westview Press (en prensa).

** Los autores desean agradecer a Bruce Bagley, Bernardo Kugler, Jorge Ruiz Lara y Juan Tokatlian por sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo y a María del Pilar Tovar por su paciente y eficaz labor de mecanografía.

crecimiento de los países miembros de la OCDE después de la primera alza de los precios del petróleo, junto con la bonanza cafetera en 1975, seguida por el auge de las drogas ilegales, tuvo un efecto marcadamente negativo sobre el avance manufacturero de Colombia, que comenzó a exhibir algunas de las características de una economía afectada por el "mal holandés". A comienzo de los setentas Colombia era un país con escasez de divisas; al final de la década las divisas eran abundantes, pero a mediados de los años ochentas nuevamente se contrajeron. Es razonable decir que el período 1970-1984 presenció algunos eventos sin precedentes en la economía mundial, que causaron importantes impactos en el crecimiento económico de Colombia. Entre ellos, la adopción por parte de los países de la OCDE de un sistema de tasa de cambio flexible en 1973; el desarrollo del mercado de eurodólares; la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973 y su posterior duplicación en 1979, y los cambios en las políticas macroeconómicas de Estados Unidos en 1979, que derivaron en tasas de interés nominal y real extraordinariamente altas en los mercados mundiales.

Si bien la restricción de divisas fue superada y ello permitió un crecimiento acelerado, los desarrollos mencionados del sector externo crearon difíciles problemas de política a los gobiernos colombianos del período. Antes de 1970, el país recibía un flujo sustancial de crédito oficial que el gobierno podía utilizar para financiar déficits presupuestales sin arriesgarse a padecer altas tasas de inflación, puesto que los dólares prestados eran convertidos en pesos para respaldar el volumen interno de proyectos. A medida que las divisas se hicieron menos escasas y con el tiempo muy abundantes, el gobierno enfrentó un nuevo dilema de política. La acumulación de reservas internacionales habría requerido un superávit presupuestal para evitar presiones inflacionarias; alternativamente, un nivel constante de reservas habría implicado revaluar la tasa de cambio, dar mayor apertura a la economía y brindar una protección substancialmente baja a los sectores productores de aquellos bienes internacionalmente comercializables que no estaban en auge, principalmente manufacturas. La naturaleza ilegal del auge exportador de finales de los setentas también planteó especiales problemas, en tanto acarrea una economía subterránea creciente, aumento de la corrupción y debilitamiento de las alternativas de política económica. Además, dada la correlación de poder internacional, el país no podía legalizar unilateralmente la industria de la droga. La recesión mundial de inicios de los años ochentas, junto con las medidas monetarias norteamericanas, elevaron las tasas internacionales de interés a niveles muy altos, debilitaron los mercados de exportación y limitaron la capacidad de endeudamiento externo del país, lo cual forzó un ajuste bastante severo. La conducta del sector externo continúa, pues, condicionando las posibles políticas económicas del país.

La mayoría de los gobiernos arriban al poder con una plataforma de desarrollo, esto es, con algunas ideas acerca de políticas de largo plazo para alcanzar metas de desarrollo económico y/o equidad social. La viabilidad de sus metas dependen sin embargo de la libertad de maniobra política que permita el manejo del sector externo. En el caso colombiano se ha presentado un claro dilema entre la necesidad de reformas de largo plazo y la urgencia de estabilidad en el corto plazo. Muy frecuentemente los gobiernos han tenido que dedicar el grueso de su esfuerzo a mantener un mínimo grado de estabilidad, pero entonces son acusados de descuidar las metas de largo plazo y de abandonar sus promesas de campaña electoral.

En las secciones siguientes se estudia el desarrollo de la economía colombiana de 1970 a 1984, con énfasis en la evolución del sector externo, las políticas gubernamentales adoptadas, los dilemas enfrentados y el impacto de estos factores sobre el bienestar de los colombianos.

II. DESEMPEÑO GENERAL DE LA ECONOMIA

a. Crecimiento y composición del PIB

El desempeño de la economía colombiana durante los años setentas fue relativamente bueno, a juzgar por el indicador económico más simple: el crecimiento del PIB. Durante esta década el PIB se incrementó a un promedio del 5.5% anual, con el pib per cápita expandiéndose a un igualmente satisfactorio 3.5% anual. Gracias a cambios favorables en los términos de intercambio internacional, el ingreso nacional aumentó más rápido que el PIB, a un promedio de 6.4%, y el ingreso nacional per cápita al 4.3%. Hacia 1980 el ingreso per cápita estaba alrededor del 52% por encima del nivel de 1970. Este fenómeno fue fruto no solamente del crecimiento del PIB y de los favorables términos de intercambio internacional, sino también de la disminución de la tasa de crecimiento de la población, resultante de una aguda declinación en las tasas de natalidad y de la emigración a países vecinos, principalmente.

Durante los primeros tres años de los ochentas el PIB per cápita cayó ligeramente, en cerca de 1.5%, una baja significativamente más pequeña que la experimentada por la mayoría de países de Latinoamérica y el Caribe. La evolución del crecimiento económico global de Colombia desde 1970 se compara favorablemente con la de otros de los países menos desarrollados. Los datos del Banco Mundial^{1/} para el período

1/ Ver (15).

TABLA No. 1

TASAS DE CRECIMIENTO REAL DE LOS COMPONENTES DEL GASTO EN EL PNB 1971 - 1983

(Porcentajes)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Consumo Final	9.7	4.5	5.5	5.0	2.9	6.6	4.1	8.5	5.2	5.4	3.0	1.8	0.3
Privado	7.6	5.8	4.9	6.0	3.0	7.0	4.0	8.4	4.3	4.4	2.9	1.6	0.0
Público	26.2	-4.7	10.2	-2.3	2.3	3.8	4.7	9.2	12.4	12.7	3.7	3.3	2.7
Inversión Bruta	4.3	-2.4	9.1	19.8	-18.0	9.3	16.2	6.9	-0.3	10.9	13.2	5.3	-3.5
Privada	4.5	-4.8	1.2	34.5	-27.5	9.3	43.9	7.0	-0.6	12.8	-15.0	-1.0	-11.2
Pública	3.5	4.0	28.8	-9.0	9.4	9.3	-37.1	6.7	0.9	9.6	134.4	15.1	4.8
Exportaciones de Bienes	4.6	11.9	7.6	-3.3	14.4	-3.2	-4.5	25.2	8.4	5.1	-11.8	-2.1	-2.5
Importaciones de Bienes	20.1	-13.1	3.7	10.0	-11.0	12.3	9.8	20.7	0.8	18.8	4.9	7.6	-8.0
Producto Nacional Bruto	6.0	7.7	6.7	5.7	2.3	4.7	4.2	8.5	5.4	4.1	2.3	0.9	0.8
Producto Nacional Bruto Per Cápita	3.6	5.3	4.4	3.6	0.2	2.7	2.2	6.4	3.5	2.2	0.4	-0.9	-1.0

FUENTE: DANE Cuentas Nacionales de Colombia 1970-1982 y DANE, Datos preliminares 1983.

1970-1982 colocaron el crecimiento del PIB de Colombia en el 7o. lugar entre 21 países americanos en vías de desarrollo y en el 27o. entre 80 países en desarrollo no socialistas para los cuales hay datos disponibles.

El crecimiento desde 1970 no ha sido estable, como se muestra en las tablas 1 y 2. Promedió 6.8% durante los tres primeros años de la década, luego disminuyó durante la recesión mundial de 1974-1975 hasta un nivel de 2.3% en 1975. En los dos años siguientes nuevamente se elevó a un promedio de 4.45% y después alcanzó un muy alto 8.5% en 1978. Después de esto, la tasa de crecimiento del PIB declinó cada año hasta 1983. Durante los primeros tres años de la década de los ochentas, bajo la influencia de la nueva y profunda recesión mundial, el promedio fue tan sólo 1.33%.

A lo largo de los años setentas tanto el PIB como el consumo privado aumentaron alrededor de 71%. La inversión bruta, sin embargo, se acrecentó solamente 63.8% debido a una tendencia muy lenta en su componente público, el cual se incrementó tan sólo 12.0%, habiendo sufrido grandes fluctuaciones durante la década. En este período la inversión privada subió más que el PIB (85.2%), al igual que las exportaciones (83.7%) y las importaciones (88.8%). Durante los tres primeros años de los ochentas la inversión privada declinó agudamente (25.3%) mientras que la inversión pública creció más del doble en 1981 como producto de los gastos de infraestructura del gobierno de Turbay. Durante estos tres años las exportaciones totales también cayeron cerca del 15.8%.

La participación media de la inversión bruta en el PIB a precios corrientes fue de 17.9% para el período 1962-1965; se elevó durante el gobierno de Lleras al 20.6% para el período 1966-1969 y se mantuvo más bien alta durante los siguientes cinco años (19.5%). Sin embargo, nuevamente se redujo al 18.0% en el período 1975-1979. La financiación doméstica del crecimiento económico colombiano aumentó durante los años setentas. Los ahorros internos brutos como parte del PIB, a precios corrientes, fueron más bien precarios, de 15.3%, durante los tres años 1970-1972. Se incrementaron a 18.1% en los siguientes tres años y al 20.1% para el período 1976-1980. Durante la siguiente recesión, los ahorros internos brutos bajaron raudamente hasta un promedio de 16.0% durante 1981 y 1982, mientras la inversión bruta alcanzaba el 20.1% para el período 1980-1983, como resultado de los grandes proyectos de infraestructura y minería en que el gobierno se hallaba comprometido.

Las tasas de crecimiento sectorial han variado significativamente entre los anteriores períodos (Ver Tabla 2). Los servicios financieros, los servicios públicos y la construcción fueron los sectores de más rápida

TABLA No. 2

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO ANUAL PROMEDIO Y CONTRIBUCION PORCENTUAL
AL CRECIMIENTO TOTAL POR PERIODOS Y POR SECTORES
(Porcentajes)

	Producto Anual Promedio ¹		Tasa de Crecimiento por Sector		Contribución Porcentual al Crecimiento del PIB ² , por Sector		
	1960-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1983	1960-1970	1970-1975	1975-1980
Agricultura y otros	3.68	4.46	4.30	1.33	18.7	19.3	18.7
Minería	2.82	-2.38	-0.30	6.16	1.5	-0.9	0.0
Manufactura	6.01	7.44	4.62	-1.73	23.0	28.8	19.6
Servicios Públicos	8.83	11.16	6.52	4.53	1.0	1.5	1.1
Construcción	7.29	5.36	5.60	5.56	4.1	3.1	3.4
Comercio	5.55	7.04	4.40	0.23	12.7	15.8	10.7
Transportes y Comunicaciones	6.42	7.48	7.52	3.03	8.7	10.5	12.2
Servicios Financieros	9.35	3.24	11.02	0.67	9.9	3.7	14.0
Servicios Personales	4.74	7.67	5.11	3.72	3.8	6.0	4.4
Servicios del Gobierno	5.49	6.00	7.64	4.03	7.0	7.2	10.4
Alquileres de Vivienda	6.69	3.59	4.14	3.38	9.6	5.0	5.6
Total	5.23	5.68	5.38	1.33	100.0	100.0	100.0

1/ Medido en precios Constantes de 1975.

2/ Definido como la participación promedio de cada sector en el PIB durante el período en cuestión, mide la tasa de su propia tasa de crecimiento promedio anual con respecto a la tasa de crecimiento anual total.

FUENTE: DANE, *Cuentas Nacionales de Colombia*, varias ediciones y datos preliminares del DANE, 1983.

expansión en los años setentas aunque la manufactura fue la que más contribuyó al crecimiento. Los servicios públicos mostraron una tasa de crecimiento muy alta en la primera mitad de los setentas, durante la cual los servicios personales, transporte y comunicaciones, y la industria manufacturera también registraron altas tasas. La segunda mitad de los setentas evidenció un progreso muy rápido en el sector financiero, seguido por los Servicios del gobierno y el transporte. De 1960 a 1980, la agricultura y la minería fueron los sectores de más bajo crecimiento. Notablemente, la minería tuvo tasas de crecimiento negativo durante los setentas. Este fue, en cierta medida, el corolario de mantener los precios de la gasolina y el petróleo a muy bajos niveles en los años sesentas y buena parte de los setentas, lo cual desestimuló la exploración y la inversión en el sector. El impacto sectorial de la recesión de los ochentas ha sido bastante diverso. Las grandes inversiones en minería han hecho del sector el líder del período, seguido por la construcción y los servicios del gobierno.

Simultáneamente, a los sectores en que predomina la actividad privada, tales como la agricultura, el comercio, las finanzas y la manufactura, les fué bastante mal, con la producción de estos últimos en declive, en términos reales.

Las diferencias en las tasas de crecimiento sectorial han modificado la estructura productiva de la economía. Como se muestra en la Tabla 3,

TABLA No. 3

COMPOSICION SECTORIAL DEL PIB
(Porcentaje del PIB, a precios constantes 1975)

	1960	1970	1975	1980	1983
Agricultura y Otros	29.4	25.3	23.9	22.7	22.7
Minería	3.4	2.7	1.7	1.3	1.5
Manufactura	19.9	21.4	23.2	22.4	20.4
Servicios Públicos	0.5	0.7	0.9	1.0	1.1
Construcción	2.9	3.5	3.3	3.4	3.8
Comercio	12.2	12.5	13.3	12.7	12.3
Transportes y Comunicaciones	6.9	7.8	8.4	9.3	9.8
Servicios Financieros	5.5	6.8	6.1	7.9	7.7
Servicios Personales	4.5	4.4	4.7	4.7	5.0
Servicios del Gobierno	6.7	6.9	7.0	7.8	8.4
Alquileres de Vivienda	8.3	8.0	7.5	6.8	7.3

FUENTE: DANE, *Cuentas Nacionales de Colombia*, varios números y datos preliminares del DANE para 1983.

los sectores primarios, agricultura y minería, han evidenciado una participación declinante en el PIB. La de la minería bajó en 1979 y ha aumentado desde entonces, tendencia que se espera continúe a medida que maduren las grandes inversiones efectuadas recientemente en petróleo, carbón y ferróniquel. La de la manufactura se incrementó entre 1960 y 1974. Desde entonces, se mantuvo estable a un nivel que oscila alrededor del 22 y el 23%, hasta la reciente recesión que golpeó el sector en 1981. A partir de este momento la participación de la manufactura ha venido disminuyendo. En 1960 la cuota de la agricultura en el PIB fue 50% más alta que la de la manufactura; en 1980 sus participaciones fueron similares. Durante los años setentas los sectores en crecimiento fueron principalmente los servicios, y en especial los urbanos: servicios del gobierno, servicios financieros, transporte y comunicaciones, y servicios públicos. Sus incrementos en conjunto en el PIB explican finalmente toda la disminución de la participación del sector primario.

b. Finanzas del sector público e inflación

El crecimiento y el cambio estructural desde 1970 no han tenido lugar en un ambiente muy estable, ya que la inflación se convirtió en un problema real durante los años setentas, así como los déficits del gobierno en los primeros ochentas. Mirados en perspectiva, los últimos años de los setentas constituyeron un período de notable estabilidad de precios. Como se aprecia en la Tabla 4, los índices tanto al consumidor como del comercio al por mayor se elevaron a una tasa promedio de 7 y 8% durante un período de cuatro años. Durante los primeros años setentas, bajo el gobierno de Pastrana, la inflación se aceleró drásticamente, impulsada por una demanda internacional muy fuerte de los productos colombianos y por el alto nivel de inversión inducida por el gobierno en la construcción de vivienda. La inflación alcanzó un nuevo nivel, alrededor de 25% anual, del cual no descendió durante un período sostenido, a pesar de los diversos intentos por disminuirla. Una vez alcanza un nivel más alto, la inflación se alimenta a sí misma y su propia dinámica hace muy difícil bajarla nuevamente a los anteriores porcentajes. Cuando la gente aprende a vivir con la inflación, la mayoría de los precios se indexan y el efecto de retroalimentación es más grande. Algunas políticas del gobierno de Pastrana fortalecieron este efecto. El establecimiento de la indexación en el mercado de capitales (ver más abajo), diseñada para proteger a los ahorradores y para asegurar que el programa de vivienda del gobierno tuviera suficientes recursos, constituyó un incremento importante a la indexación de la economía, lo cual complicó el control de la inflación. En el gobierno siguiente la dificultad para restringir la oferta monetaria durante un período de rápida multiplicación de las reservas internacionales mantuvo alta la inflación. Hacia el final del período de López, sin

TABLA No. 4
INFLACION Y FINANZAS DEL GOBIERNO

AÑO	Tasa de Crecimiento Anual del Índice de Precios del Comercio al por Mayor ^{1/}	Tasa de Crecimiento Anual del Índice de Precios al Consumidor ^{1/}	Déficit del Sector Público no financiero por porcentaje del PIB ^{2/}	Ingresos corrientes totales del gobierno central como porcentaje del PIB ^{3/}	Impuestos a la riqueza y al ingreso como porcentaje del PIB ^{3/}	Transferencia de la CEC al gobierno Central % del PIB ^{3/}	Ganancia y pérdida en divisas como % de diferencia a la CEC ^{4/}	Impuesto al café como porcentaje de las transferencias de la CEC ^{4/}
1967	6.8	8.2	-	-	-	-	-	-
1968	6.3	5.8	-	-	-	-	-	-
1969	6.7	10.1	-	-	-	-	-	-
1970	7.6	6.8	-	9.2	4.6	0.6	-69.8	144.8
1971	9.8	9.1	-	8.7	4.5	0.6	-38.0	123.1
1972	12.6	14.3	-	8.7	4.3	0.5	-39.6	136.8
1973	27.9	22.8	3.0	8.4	3.8	0.8	-10.3	99.7
1974	36.0	24.2	2.3	8.0	3.4	0.9	10.1	65.2
1975	25.5	25.8	0.9	9.3	4.3	0.9	11.2	65.1
1976	22.9	17.4	0.3	9.1	3.9	1.0	6.9	74.4
1977	26.7	30.0	0.4	8.8	3.3	1.2	17.4	75.0
1978	17.7	17.4	1.1	9.0	3.3	1.2	22.7	71.8
1979	27.8	24.6	1.4	9.5	3.1	2.0	29.8	35.7
1980	24.2	26.6	2.4	9.7	3.0	1.8	61.7	33.7
1981	24.1	27.1	5.9	10.3	2.7	2.7	45.7	12.5
1982	25.6	24.5	6.8	-	-	-	-	-
1983	21.7	19.8	7.3	-	-	-	-	-
1984	18.3	16.1	-	-	-	-	-	-

CEC: Cuenta Especial de Cambios

1/ FUENTE: FMI, *International Financial Statistics*, Varios Números.

2/ FUENTE: FMI, Materiales sin publicar.

3/ FUENTE: Datos 1972-1981, Banco Mundial, *Colombia: Economic Development and Policy Under Changing Conditions*. Apéndice Estadístico Agosto 1983 y los datos 1970-1971, Banco Mundial. *Economic Position and Prospects of Colombia*, Apéndice Estadístico.

4/ FUENTE: Jaramillo, J.C. y A. Montenegro (16).

embargo, hubo una reducción substancial de la inflación pero nuevamente resurgió durante el gobierno de Turbay en la medida en que la inversión pública y los déficits gubernamentales se incrementaron considerablemente. El gobierno de Betancur tuvo algún éxito en disminuirla durante 1983 y 1984, pero fue logrado en una época de rápido descenso de las reservas internacionales; en los primeros meses de 1985 ya las reservas estaban muy bajas y la inflación se había acelerado.

Los altos niveles de inflación han sido perjudiciales en muchas direcciones. Probablemente, hacen más desigual la distribución del ingreso a medida que el salario se rezaga frente a los precios, fenómeno contra el cual la gente de bajos recursos es incapaz de protegerse. La alta inflación también distorsiona la inversión tornando menos atractivas las inversiones de capital de largo plazo, con relación a la acumulación de inventarios y a las inversiones financieras de las cuales sus poseedores esperan beneficiarse mediante los cambios en las tasas de interés y de devaluación y los cambios en los precios.

Los déficits del gobierno han constituido un problema, particularmente durante los años ochentas. En la Tabla 4 se resumen estimativos confiables de los principales componentes de las finanzas gubernamentales (difíciles de medir con precisión)^{2/}. La tabla muestra que los ingresos corrientes totales del gobierno central, como porcentaje del PIB, declinaron durante el gobierno de Pastrana, como también lo hicieron los impuestos sobre el ingreso y la riqueza. Aún cuando no tenemos datos de los déficits del sector público no financiero anteriores a 1973, puede decirse que fueron crecientes, como resultado de la caída de los ingresos corrientes y el incremento de los gastos del gobierno, puesto que, como se muestra en la Tabla 1, en 1973 el crecimiento real del consumo público fue de 10.2% y el de la inversión pública de 28.8%. Las reformas de impuestos de 1974-1975, bajo el gobierno de López, tuvieron éxito en disminuir drásticamente el déficit del sector no financiero y en acrecentar la participación en el PIB de los impuestos sobre el ingreso y la riqueza. Sin embargo, desde 1976 se redujo firmemente la importancia de los tributos directos, que hacia 1981 habían llegado a un nivel de sólo el 2.7% del PIB.

La menor incidencia de la tributación directa se vió acompañada por un serio incremento en la vulnerabilidad de los ingresos fiscales ante los

2/ Es difícil encontrar cifras precisas de presupuesto consolidado a causa de la diversidad y complejidad del sector público, la naturaleza de las técnicas contables utilizadas y las debilidades en los sistemas de recaudación de ingresos y de gastos. Problemas particulares surgen en los datos de las agencias descentralizadas del gobierno nacional y las administraciones locales y departamentales.

desarrollos financieros y del sector externo. Las transferencias al gobierno central de la "cuenta especial de cambios" crecieron a lo largo del período en consideración, especialmente después de 1978; y hacia 1981 su magnitud era similar a la de los impuestos sobre la riqueza y el ingreso. La cuenta especial de cambios -un instrumento financiero peculiar- es una cuenta del gobierno en el Banco Central, abierta al final de los años sesentas para subsidiar principalmente importaciones de gasolina con el fin de mantener su precio a bajo nivel^{3/}. Con tal propósito, el gobierno destinó el impuesto sobre exportaciones de café, los beneficios obtenidos de las reservas de divisas mantenidas fuera del país, las ganancias y pérdidas en ventas y compras de oro, las pérdidas causadas por los intereses de algunos títulos denominados en dólares y emitidos por el Banco Central, y, por último, los rendimientos netos de ganancias y pérdidas en la compraventa de divisas. Durante finales de los sesentas y comienzos de los setentas las compras de divisas se efectuaron a precios más altos que los de las ventas subsidiadas, por lo cual estas operaciones produjeron pérdida. Cualquier excedente en esta cuenta podía ser transferido al gobierno central.

Durante los años setentas se registraron cambios importantes en la estructura de la cuenta especial de cambios. Primero, durante la bonanza cafetera, los ingresos por impuestos sobre exportaciones de café se incrementaron enormemente. Segundo, las ventas subsidiadas de divisas se vieron limitadas y desde 1974 en adelante la compraventa de divisas produjo beneficios netos. Tercero, como las reservas internacionales se robustecieron y las tasas internacionales de interés se elevaron, el ingreso por intereses sobre las reservas también se incrementó. Si bien era arriesgado para el gobierno desarrollar dependencia financiera de una cuenta tan profundamente encadenada al sector externo, ha resultado aún más peligroso incluir en la cuenta lo que en esencia constituyen beneficios contables sobre la compra y venta de divisas. De acuerdo con los procedimientos de contabilidad utilizados, si el Banco Central vendía divisas, obtenía un beneficio igual a la diferencia entre el precio de compra promedio de las reservas en stock al momento de la transacción, y el precio de venta. Así, como el peso estaba siendo devaluado siguiendo un proceso gradual, siempre había "beneficios" en la venta de reservas. Además, si en el mismo día una cantidad igual de divisas eran compradas y vendidas al mismo precio, se registraba una ganancia contable. En 1980 los beneficios de estas transacciones de divisas representaron el 61.7% de las transferencias de la cuenta especial de cambios al gobierno central, y el 11.5% de los ingresos corrientes del gobierno central, un porcentaje que se elevó al

3/ Una discusión muy detallada de las funciones y operaciones de esta cuenta se encuentra en Jaramillo, J.C. y Montenegro, A. (17).

15.2% en 1981. Estos presuntos beneficios equivalían, a grandes rasgos, a una emisión de dinero por parte del gobierno puesto que, a diferencia de la tributación o la venta de bonos gubernamentales, no implicaban la disminución del poder de compra del sector público ⁴/. Su inclusión como una fuente de ingreso fiscal fué engañosa, y su participación creciente en los ingresos registrados tendió a encubrir el hecho de que los retiros gubernamentales de la corriente de ingreso no aumentaban en una época en la cual los gastos estaban incrementándose en forma dramática.

A comienzos de 1979, al tiempo que el gobierno Turbay implementaba su plan de inversión masiva en obras públicas, los déficits del sector estatal no financiero empezaron a ahondarse, alcanzando hacia 1981 niveles, relativos al PIB, sin precedentes. Simultáneamente, los impuestos por exportación de café se vinieron abajo a medida que la bonanza cafetera pasaba, y los impuestos directos (principalmente sobre el ingreso y la riqueza) así como la dependencia del gobierno de los "beneficios" en la compra y venta de divisas se incrementaron. Todos los ingredientes para una crisis fiscal profunda estaban presentes cuando el gobierno de Betancur ocupó el poder en 1982.

c. Tendencia del sector externo

El cambio estructural más notable y probablemente el más importante durante los años setentas tuvo lugar en el sector externo de la economía. Hacia finales de los sesentas, como ha sido típico en muchos países en desarrollo, Colombia se hallaba subordinada a un producto de exportación primario, el café, y sufría severas variaciones de disponibilidad de divisas cuando su precio fluctuaba. Aunque en forma menos extrema que otros países latinoamericanos, Colombia también tenía una tradición inflacionista que promedió 11.12% a lo largo de 1945-1967, por ejemplo. La oposición a devaluar, a pesar de tal inflación, llevó a periódicas crisis de divisas y a los atisbos de un modelo de crecimiento económico de pare y siga. No obstante, la demanda de café no sufrió un serio estancamiento secular y el PIB colombiano creció a una tasa bastante satisfactoria de 5% durante 1945-1967. Se adoptó una política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la participación de la industria manufacturera en el PIB se acrecentó a lo largo de este período. Pero las etapas más fáciles de la ISI habían sido cumplidas al final de los años sesentas, así que una prosecución continuada de tal política, sobre una base nacional, hacia productos

⁴ /Típicamente, la inflación interna ha ocurrido al menos tan rápido como la tasa de devaluación, así que el poder de compra interna de los pesos usados para comprar un dólar ha sido por lo menos igual al de los pesos recibidos cuando se revende el dólar.

más sofisticados e intensivos en capital, no parecía ser un motor potencial para el desarrollo. Al mismo tiempo, la situación social de Colombia clamaba por un crecimiento económico rápido dada la aceleración de la tasa de crecimiento de la población hasta cerca de 3% en los inicios de la década de los setentas, las expectativas crecientes y las disparidades de ingreso entre los grupos sociales.

A finales de los sesentas, hubo un desplazamiento significativo hacia la promoción de exportaciones -"exportaciones menores" (i.e. exportaciones diferentes de café, banano o petróleo, en lenguaje usual)- que habían estado avanzando durante una década más o menos, pero desde una base muy exigua, y que ahora se convertían en importantes fuentes de divisas. En 1967, el paso a una tasa de cambio flotante (flotación guiada) ayudó a mantener la tasa de cambio real más estable que en el pasado, lo cual estimuló las exportaciones a la vez que contribuyó a terminar con el trauma de las devaluaciones periódicas. Se adoptaron otras medidas para promover las exportaciones, incluidas la creación de Proexpo, una institución que ayudó a conquistar mercados y a financiar industrias orientadas a la exportación. Entre 1967 y 1974 las exportaciones en dólares corrientes, distintas al café y al petróleo (la que de todos modos dejó de ser una exportación neta en los años setentas), se multiplicaron casi por siete o sea alrededor del 30% anual, pasando de representar el 28% de todas las exportaciones (excluido el petróleo) a un tope del 56% en 1974. Las exportaciones totales en dólares corrientes casi se triplicaron en este período, es decir, crecieron al 18% anual. La abundancia relativa de divisas fue tal, que cuando Colombia pasó de exportador a importador de petróleo, coincidiendo con el momento en que la OPEP subió precios, los efectos no fueron de ninguna manera traumáticos.

Con el auge de divisas ya en marcha, sobre la base de las llamadas "exportaciones menores", el comienzo y la mitad de los años setentas presenciaron el arribo de cuantiosos ingresos provenientes del tráfico de cocaína y marihuana (no mostrados en las cifras de la Tabla 5) y de una explosión en el precio del café. Incluido un estimativo de las entradas por droga, los ingresos totales de dólares corrientes en 1980 estuvieron diez veces por encima del nivel de 1967 y su poder de compra de importaciones fue probablemente alrededor de tres o cuatro veces mayor^{5/}. Las importaciones de bienes y servicios se elevaron a un promedio de 9.1% anual en este período, sin contar los efectos del

5/ Basado en una comparación del incremento en las exportaciones de estas mercancías con el índice de precios del comercio al por mayor de Estados Unidos, el alza fue de 3.5 a 4 veces. El quantum total de exportaciones (bienes y servicios) se elevó en 120% según las cuentas nacionales. Las importaciones reales de bienes y servicios fueron tres

TABLA No. 5
EVOLUCION DE LA BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA
(Millones de Dólares de los E.U.)

AÑO	Cuenta Corriente			Cuenta de Capital					
	Exportaciones de Bienes y Servicios ^{1/}	Importaciones de Bienes y Servicios ^{1/}	Total	Servicio Neto de los Factores del resto del Mundo, Ingreso de la Inversión Directa	Balanza en Cuenta Corriente.	Inversión Directa (Neta)	Otros capitales de largo plazo	Capitales de corto plazo	Cambio en Reservas
1967	695.0	679.0	-111.0	-36.0	-95.0	40.0	-6.0	-44.0	27.0
1968	675.0	850.0	-100.0	-47.0	-196.0	48.0	109.0	59.0	-68.0
1969	842.0	924.0	-131.0	-74.0	-219.0	50.0	178.0	47.0	-56.0
1970	1000.0	1149.0	-180.0	-91.0	-293.0	39.0	188.0	102.0	18.0
1971	985.9	1297.8	-176.5	-71.2	-454.3	40.1	154.5	251.0	18.4
1972	1219.2	1247.4	-196.5	-69.5	-190.0	17.4	246.4	-13.0	174.8
1973	1561.8	1436.5	-214.6	-70.3	-54.8	22.7	263.4	-134.7	170.7
1974	1881.0	2090.3	-191.2	-55.3	-350.0	34.9	193.6	49.3	-86.4
1975	2157.6	2048.3	-262.3	-68.0	-109.3	35.2	259.8	-116.6	117.8
1976	2804.3	2344.8	-312.9	-108.5	206.7	13.9	90.0	99.3	618.5
1977	3443.0	2788.0	-273.2	-86.4	440.2	43.2	186.8	-256.9	663.8
1978	3998.9	3448.0	-301.7	-121.4	321.8	67.6	27.6	13.8	652.2
1979	4585.3	3939.2	-255.8	-49.1	491.0	104.7	620.1	175.7	1624.1
1980	5368.8	5495.1	-197.8	-41.6	-158.8	48.2	749.6	40.3	1310.1
1981	4366.4	6078.6	-425.7	-121.5	-1894.9	212.2	1410.3	389.1	214.2
1982	4204.1	6348.8	-741.6	-131.1	-2727.1	318.2	1198.3	326.6	-739.4
1983	4046.2	6117.9	-839.2	-73.8	-2737.7	285.4	1045.5	-237.3	-1812.3
1984	4543.6	5414.2	-1203.8	-183.6	-1869.4	411.4	1162.6	-625.0	-1585.0

1/ Excluye servicios de los factores

FUENTE: Datos del Banco Interamericano de Desarrollo con base en cintas del FMI.

contrabando financiado por las exportaciones ilegales. Como se anotó arriba, este período de veloz expansión del comercio internacional fue también de fortalecimiento del ingreso^{6/}. La tasa de crecimiento de la población se desaceleró marcadamente en los setentas y con el crecimiento económico, que ahora parecía menos peligrosamente dependiente de cualquier exportación en particular, las expectativas de un satisfactorio desarrollo continuado parecían lícitamente optimistas.

Si bien el alivio peculiar de las crónicas dificultades de balanza de pagos y de escasez de importaciones, experimentado a finales de los años sesentas y comienzos de los setentas, fue principalmente el fruto de la bonanza de las exportaciones diferentes de café, lo cual se debió a una combinación del incremento en el quantum de exportaciones y al mejoramiento de los términos de intercambio (Ver Tabla 6), los grandes excedentes de divisas de los setentas fueron una consecuencia de los altos precios del café en la segunda mitad de la década, sin precedentes, a causa de los severos daños causados por las heladas en Brasil, y de los copiosos ingresos del tráfico de cocaína y marihuana. El estimativo de los términos de intercambio efectuado por la Cepal era de 81.6% en 1975 con respecto a 1970, pero en 1980 había alcanzado el 130.7%. La irrupción de divisas hizo necesario que Colombia devaluara el peso muy lentamente en términos nominales, lo que equivalía a su apreciación, teniendo en cuenta que la inflación era más rápida en Colombia que en la mayoría de sus socios comerciales. Así pues, en 1980 la tasa de cambio real de Colombia con respecto a la de Estados Unidos era 34% más alta que en 1970. Esta sobrevaluación, que disminuyó los ingresos por exportaciones no tradicionales, y la recesión mundial de 1975, se combinaron para deprimirlas aún más a mediados de los setentas y para aminorar el crecimiento de Colombia. Los efectos posteriores fueron más bien de corta duración, aunque más prolongados para las exportaciones diferentes de café. 1975 fue el año en que finalizó la rápida expansión de las exportaciones diferentes de café; de 1974 a 1977 mantuvieron su nivel en términos nominales en dólares y, dados los incrementos de precio, probablemente cayeron en 20-30% en términos de volumen. Estas exportaciones ascendieron nuevamente en forma

veces más altas en el último año, de acuerdo con estadísticas de las cuentas nacionales, y la tasa de exportaciones a importaciones (precios corrientes) en ambos años fue alrededor de 1.05.

6/ Las cifras, durante los años setentas, pueden haber subestimado el crecimiento del ingreso, debido a que sólo capturan una parte (probablemente pequeña) del ingreso generado en el tráfico de droga, a la vez que registran deficientemente el crecimiento de la pequeña industria, los ingresos por renta, y quizá otros componentes del ingreso total. En este caso, el crecimiento del ingreso real per cápita puede haber sido aún mayor que el indicado arriba, digamos del 4.5% anual.

TABLA No. 6
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO

AÑO	Tasa de cambio Real ^{1/} (1970 = 1.0)	Términos de In- tercambio ^{2/} (1970 = 100.0)	Deuda Pública Externo desem- bolsada ^{3/} (Millones de dólares de E. U.)	Deuda Externa Total desem- bolsada ^{4/} (Millones de dólares de E. U.)	Reservas totales (fin de año, mi- llones de dóla- res de los E. U.) ^{5/}	Reservas como proporción de Importaciones de Bienes y Servicios	Tasa de cre- cimiento de la deuda total
1967	1.189	84.7	812	-	55.0	8.1	-
1968	1.086	96.0	28.0	3.3	-	-	-
1969	83.2	1088	-	96.0	10.4	-	-
1970	100.0	1249	1984	152.0	13.2	-	-
1971	999	91.3	1384	2291	170.4	13.3	15.5
1972	1.031	96.2	1632	2704	345.2	27.7	18.0
1973	1.079	103.1	1914	2828	515.9	35.9	4.6
1974	1.120	96.6	2093	3058	429.5	20.5	8.1
1975	1.084	81.6	2348	3575	547.3	26.7	16.9
1976	1.134	120.3	2429	3720	1165.8	49.7	4.1
1977	1.278	190.1	2658	3892	1829.6	65.6	4.6
1978	1.312	142.8	2774	4247	2481.8	72.0	9.1
1979	1.369	116.6	3343	5117	4105.9	104.2	20.5
1980	1.342	130.7	4048	6277	5416.0	98.6	22.7
1981	1.325	106.4	5076	7930	5630.2	92.6	26.3
1982	1.386	121.3	6300	9421	4890.8	77.0	18.8
1983	1.353	123.0	6701	10405	3078.5	50.3	10.4
1984	1.229	130.3	7541	11104	1493.5	27.6	6.7

1/ Estimada utilizando el precio de compra, promedio, de dólares, del Banco de la República y los índices de precios del comercio al por mayor de E. U. y Colombia.

2/ FUENTE: CEPAL.

3/ FUENTE: BIRD.

4/ FUENTE: 1975-1984 CEPAL, 1970-1974 se obtuvo agregando la deuda pública externa del BIRF, a las estimaciones de deuda privada hechas por Pery, Junguito y Junguito (23).

5/ FUENTE: *Revista del Banco de la República* varios números.

acelerada hacia 1979 y posteriormente se han reducido de nuevo en términos reales. Sería necesario un análisis detallado para poder juzgar el impacto de la pérdida de demanda en los mercados de Colombia y la declinación de la tasa de cambio real efectiva. La presencia de la industria de la droga contribuyó a enraizar otra infortunada tendencia, la degradación moral en la administración pública.

El dramático auge exportador que comenzó en 1975 le permitió al país incrementar sus reservas internacionales a cifras sin precedentes. En 1974 éstas representaban 20.5% de las importaciones de bienes y servicios, y hacia 1979 habían alcanzado el 104.2%, a pesar de que las importaciones casi se habían duplicado. En términos absolutos, el aumento de las reservas fue espectacular; al finalizar 1968, año de seria restricción de divisas, éstas ascendían apenas a 28 millones de dólares, mientras que en 1979 habían alcanzado los 4.105 millones, en rumbo hacia los 5.630.2 millones de dólares en 1981.

La disponibilidad de divisas a mediados y últimos años setentas contribuyó al manejo cauteloso de la deuda externa de Colombia, que dió como resultado una carga mucho menor que la de los otros países latinoamericanos grandes. De acuerdo con estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo^{7/}, la tasa de servicio de la deuda de Colombia significaba 20.9% de sus exportaciones en 1975, comparada con el 26.6% de toda América Latina. Entre los siete países más grandes, solamente Venezuela tenía una tasa menor. En 1978 la tasa de servicio de la deuda para América Latina había ascendido a 42.2%, mientras que la de Colombia había caído a 15.3%, la más baja entre los países grandes. A partir de 1979, sin embargo, la deuda externa total se incrementó durante un período de cuatro años a una tasa promedio anual de 22% hasta alcanzar 9.421 millones de dólares en 1982, un 221,8% mayor que el de 1978. Este rápido escalonamiento en la deuda externa se vió irónicamente acompañado de una más veloz acumulación de reservas. Las cifras para finales de 1978 y 1981 muestran que durante este período el incremento de las reservas internacionales equivalió al 85.5% del de la deuda externa total.

Se aduce que este sistema de endeudamiento buscaba vigorizar las reservas, pero éstas empezaron pronto a disminuir, proceso que comenzó en 1982 y se precipitó en 1983 y 1984. Los ingresos por exportaciones habían aumentado rápidamente durante los años setentas (Tabla 5). Lograron su tope más alto en 1980 y declinaron

7/ (14), p. 21.

BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDAD DE CALDAS

durante la recesión mundial que siguió, de suerte que en 1983 su nivel había caído a cerca de tres cuartos del de 1980, en dólares corrientes. Las importaciones, no obstante, siguieron hacia arriba en 1982 y se mantuvieron relativamente altas en 1983, alrededor de 11.3% por encima de las de 1980. Las reservas acumuladas a finales de los años setentas fueron deliberadamente disminuidas como parte de una política de preservación del nivel de importaciones y para sostener la inflación baja mientras el déficit del gobierno se encumbraba. De este modo, Colombia tenía éxito en retardar el ajuste del sector externo, necesario a la luz de la merma de las exportaciones, la tasa de cambio real que desde 1978 se había mantenido entre un 30 y un 50% más baja que en 1970, y la situación deteriorada de la deuda externa. Si algún evento exógeno hubiera intervenido antes de que las divisas se vinieran abajo, esta estrategia habría parecido en retrospectiva muy sagaz. Resguardar las expectativas internas sin emprender una devaluación real ni tomar otras medidas para cerrar la brecha de la balanza de pagos era factible por el alto nivel de reservas, atractivo para un gobierno que no se mostraba muy deseoso de retardar su programa de gastos y, por último sustentable hasta el punto en que el problema de balanza de pagos fuera considerado como temporal y/o las condiciones del mercado mundial como propicias a un rápido incremento de las exportaciones colombianas. De todas maneras, el necesitado golpe de buena suerte no aparecía y en 1984 se desató una crisis de divisas. Esta no fue tan severa como la de muchos países que entraron en los años de la recesión mundial sin una reserva de divisas como amortiguador, ni tan ominosa como podría haber sido si Colombia no hubiera estado en condiciones de esperar significativos ingresos de divisas por sus reservas de carbón, alrededor de 1986.

Los ajustes en serie se acometieron en 1984, cuando las reservas habían caído aproximadamente 1.5 miles de millones de dólares, o sea, el 26.5% de su nivel de 1981. Por entonces la deuda externa se había convertido ciertamente en una carga y los pagos netos al exterior por servicios de los factores, principalmente intereses, habían escalado las cifras de los 1.2 miles de millones de dólares, a partir de 200 millones de 1980.

En este punto el gobierno restringió las importaciones, ajustó las barreras no tarifarias, debilitadas durante los años setentas, y aceleró la devaluación del peso, de tal modo que en 1984 la tasa de cambio real oscilaba alrededor del 23% por encima de su nivel de 1970, más bajo que el 39% de 1982. Si bien el ajuste ha sido más suave que en la mayoría de los países latinoamericanos, hay un gran debate en torno a si aquél podría haberse evitado, si se hubieran seguido diferentes políticas o instituido éstas más prontamente.

III. EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO, EL DESEMPLEO Y OTROS INDICADORES SOCIALES

La distribución del ingreso en Colombia padece, como es bien conocido, severas distorsiones. El 5% de la población con ingresos más altos vive probablemente 35-40 veces en mejores condiciones económicas, sobre una base per cápita, que el 20% con ingresos más bajos ^{8/}. El 10% superior gana alrededor del 45% de todo el ingreso. Obviamente, el grado en que los pobres participaron del rápido crecimiento del ingreso en los setentas constituye un buen criterio para evaluar el éxito del desarrollo de Colombia durante la década. De modo similar, conocer cuáles grupos han soportado la carga de la recesión de los ochentas agrega un elemento importante para juzgar cuán graves han sido sus efectos para el país.

Para evaluar los años setentas en su conjunto, una buena conjetura sería afirmar que la distribución no cambió significativamente; esto equivaldría a decir que las categorías principales de ingresos (aunque no desde luego todos los individuos ni categorías ocupacionales) tendieron a participar significativamente en el aumento de los ingresos per cápita durante la década. Esta no es la percepción universal ni quizás la más común entre los estudiosos de la materia. La información sobre la cual puede basarse una apreciación de la tendencia distributiva es parcial e involucra al parecer piezas contradictorias. No obstante, la evidencia sugiere un cuadro bastante coherente que incluye diferentes tendencias, como las que surgieron en los setentas, entre varias categorías de ingresos y ocupaciones. Un empeoramiento de la distribución total probablemente ocurrió en la primera parte de la década. El aceleramiento de la inflación en los años 1971-1975, parece haber producido un rezago de los salarios que contribuyó a abaratar los salarios y sueldos reales; aunque los cambios resultantes perjudicaron a la vez a los receptores de ingreso acomodados y a los pobres, sería de esperar que los efectos completos sobre la distribución fueron negativos si, como parece ser el caso, el ingreso de los negocios, que creció como parte del ingreso nacional, favoreció principalmente a los ricos. Al final de los años setentas la distribución probablemente mejoró, en tanto los salarios reales estuvieron generalmente en alza. El principal grupo que no pareció compartir los mejoramientos de la década fué el de la categoría de empleados.

Los movimientos en la desigualdad del ingreso entre familias en el transcurso del tiempo pueden ser explicados en términos de: (i) las tendencias del ingreso de los individuos en las diferentes categorías

8/ Basado en datos de Selowsky (25), p. 18.

ocupacionales; (ii) las modificaciones en la composición ocupacional de la fuerza de trabajo, a medida que la estructura variable de la economía y los niveles de habilidad cambiantes le permitan a una mayor parte de personas desplazarse hacia ocupaciones de ingreso más alto, como las profesiones, puestos de dirección, etc.; (iii) las alteraciones en la tasa de participación de las diferentes categorías de edad y sexo, y los cambios en el tamaño y composición de las familias.

Puesto que la estructura ocupacional parece, sorprendentemente, haber evolucionado poco durante los años setentas (Ver Tabla 7), este factor puede omitirse como fuente importante de modificaciones en la distribución del ingreso^{9/}. Tampoco mostró crecimiento visible en la década de los setentas la porción de la fuerza urbana de trabajo constituida por mujeres, la cual se había extendido marcadamente a finales de los sesentas^{10/}.

La evidencia que en mayor cuantía sugirió un empeoramiento de la distribución del ingreso a comienzos de los setentas fue la aguda declinación de 5-20% en los salarios reales de las principales categorías ocupacionales para las que hay series de tiempo disponibles^{11/}. (Tabla 8), cuando a la par el ingreso per cápita promedio (incluido el proveniente del capital), estaba ascendiendo. El año 1975 marcó el punto más

9/ La información está disponible sobre una base mas bien constante para Bogotá durante un período de tiempo más largo que para otras ciudades y para el país completo. Los datos mostraron un ascenso sistemático en la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo (o fuerza empleada de trabajo, dependiendo del año en consideración) a través de los años 50s y 60s, pero no continuó la tendencia durante los 70s. Posiblemente la participación de los empleados de oficina alcanzó su máximo en la mitad de los 70s y luego cayó un poco. Para las siguientes tres ciudades más grandes (Medellín, Cali y Barranquilla) y para el total de las áreas urbanas, una similar carencia de tendencia parece caracterizar los años 70s.

10/ De los trabajadores urbanos empleados, el 30% era mujeres en 1964, el 34.2% en 1970 y el 35.1% en 1978. Ver R.A. Berry (1).

11/ Los obreros manufactureros sufrieron una declinación de 12.5% en su salario básico entre 1969-1971 y 1975-1977 y la disminución de 6% en salarios más prestaciones. Hacia 1978-1979 los salarios escasamente habían superado los niveles más altos de los anteriores años, 1970 y 1971. Para los empleados de oficina en la manufactura el salario básico cayó 19% entre 1969-1971 y 1975-1977, mientras que los salarios más prestaciones cayeron cerca de 10.5. De nuevo, una recuperación ocurriría en 1978-1979 pero los salarios aun estaban 7% por debajo de los de 1970 y 1971. Los salarios de la construcción se comportaron similarmente a los de los obreros manufactureros, al menos desde 1970, al igual que los salarios de la agricultura probablemente (La tendencia en los primeros años 70s no es conocida con certeza debido a la interrupción de las anteriores series del DANE y el establecimiento de una nueva serie partir de 1976).

TABLA No. 7

ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LAS PERSONAS EMPLEADAS
RURAL/URBANO, 1970,1978

(Distribución Porcentual del Empleo)

	1 9 7 0			1 9 7 8		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Profesionales (Técnicos)	0.15	2.05	2.20			
Profesionales (No Técnicos)	<u>0.42</u>	<u>4.07</u>	<u>4.49</u>			
TOTAL	0.57	6.12	6.69	0.51	5.15	5.66
Trabajadores ejecutivos y de administración	0.04	0.68	0.72	—	0.78	0.78
Empleados de Oficina	0.29	6.98	7.27	0.28	6.59	6.87
Trabajadores del Comercio	1.19	9.07	10.26	1.03	10.67	11.71
Trabajadores de servicios	2.42	11.46	13.88	1.34	11.50	12.85
Agricultores, pescadores, leñadores, etc.	27.87	4.97	32.84	29.77	4.32	34.09
Trabajadores no agrícolas, trabajadores del transporte.	5.99	22.37	28.34	3.67	24.15	27.82
No clasificados				0.01	0.21	0.22
TOTAL	38.37	61.63	100.0	36.95	63.05	100.0

FUENTE: Las cifras de 1970 corresponden a la primera encuesta de hogares del DANE (Junio 1970) publicada en *Boletín Mensual de Estadística* No. 237, Abril 1971, pp. 62-63. Los datos de 1978 son del DANE *BME* No. 326 (Sep. 1978) p. 46 y *BME* No. 332 (Marzo 1979), p. 31.

TABLA No. 8

TENDENCIAS DE SUELDOS Y SALARIOS PARA GRUPOS
OCASIONALES Claves,
1965 al presente

AÑO	<i>Industria Manufacturera</i> ^{1/}		Construc- ción ^{2/}	Agricul- tura ^{3/}	Comercio ^{4/}
	Operarios	Trab. de Ofic.			
1965	117.09	266.92	-	-	-
1966	116.62	261.66	-	-	-
1967	124.46	286.40	-	-	-
1968	125.03	282.09	-	-	-
1969	128.73	289.61	-	-	-
1970	137.02	320.54	-	-	-
1971	133.73	321.30	100.0	-	-
1972	134.32	313.94	95.8	-	-
1973	122.50	292.46	90.1	-	-
1974	n.d.	n.d.	87.9	-	-
1975	122.48	275.94	88.4	-	115.6
1976	129.35	288.35	86.6	154	121.2
1977	123.96	269.04	92.9	173	122.4
1978	147.48	290.62	101.0	189	130.7
1979	147.26	301.72	106.2	188	135.0
1980	149.95	306.00	108.7	189	139.1
1981	150.68	313.35	109.6	183	137.9a/
1982	155.88	322.22	113.0	180	142.9a/
1983	163.75	335.69	120.8a/	171a/	146.4a/
1984	-	-	-	146a/	-

1/ Salario Básico más prestaciones (miles de pesos de 1980 al año). Se usó el IPC de empleados para deflactar los salarios de los trabajadores de oficina y el IPC de obreros para deflactar los sueldos y salarios de las otras categorías. Para 1980 en adelante, los salarios están basados en el índice calculado por el DANE, sobre la base de su muestra mensual de firmas manufactureras. Por consiguiente estos datos no son plenamente comparables con los de los años anteriores.

2/ Cuatro ciudades principales. Índice 1971 = 100.

3/ Jornales, pesos de 1980.

4/ Índice grandes negocios minoristas.

a/ Provisional

n.d. No disponible.

FUENTE: DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, Varios Números y DANE, *Industria Manufacturera Nacional*, Varios Números.

bajo para la mayoría de las series de salarios y hacia 1980 o 1981 casi todas ellas habían recuperado cerca de 15-25% con relación a ese punto; los empleados de oficina en la manufactura, el grupo de ingresos más altos para el cual tenemos cifras, habían recobrado sin embargo tan sólo el 10%. No obstante para la década completa (1979-1981 vs 1969-1971), los salarios de obreros manufactureros, con prestaciones, se elevaron alrededor de 13%, los de la construcción cerca de 8% y los de la agricultura estuvieron dentro del rango del 20-50%^{12/}. Los de los empleados de oficina en la manufactura no mostraron variaciones.

El ingreso per cápita subió alrededor de 50% a lo largo de 1970-1980 y el ingreso nacional dividido entre el número de personas empleadas se elevó en 30%. Es claro que los salarios promedio en la mayoría de las ocupaciones crecieron considerablemente menos; como resultado, la participación de la remuneración al trabajo en el ingreso nacional cayó bruscamente a comienzos de los setentas, desde el 41.2% en 1970 hasta cerca del 35% en 1976 y 1977, antes de elevarse un poco de nuevo. Si bien no resulta sorprendente que muchas personas percibieron una brecha ampliada en sus ingresos durante los primeros años setentas, para la década completa el significado de estas series de salario no es obvio: ellas no demuestran necesariamente un empeoramiento de la distribución. Aún en 1979, después de una década de declinación del ingreso con relación a la economía en su conjunto, los obreros de la manufactura se encontraban en su mayoría en la mitad superior de la distribución del ingreso. Las modestas ganancias de los trabajadores de la construcción ofrecerían una prueba más consistente con una distribución peor. El crecimiento del salario para el grupo más grande de trabajadores pobre, los empleados en la agricultura, como se anotó arriba, puede fluctuar entre el 20-50%. Esta incertidumbre obedece a la discontinuidad de las series de salario entre 1970-1976, que hace imposible basar cualquier conclusión sólida acerca de las tendencias en el nivel total de equidad sobre la evidencia salarial. Las encuestas de hogares de los años setentas, si hubieran sido comparables y de buena calidad, habrían proveído la demostración definitiva de las tendencias distributivas, pero aquellas no cumplen estos requisitos^{13/} y por lo

12/ El límite superior es compatible con la interpretación de Urrutia (28), quien supone que la serie iniciada por el DANE en 1976 es comparable con la terminada en 1970. El límite inferior es tal vez igualmente creíble, aunque cuando se utilizan los datos de ICSS para el intervalo 1970-1976 y para 1976-1980 los del DANE, el incremento es del 40%; cuando los dos son empalmados en 1977 en lugar de 1976, es del 9 por ciento, y cuando lo son en 1978, del 14 por ciento. Un empalme en 1976-1978 implica un crecimiento del 26 por ciento.

13/ Como se indica en la Tabla 9, los índices de costo de vida se elevaron más rápido que los ingresos reportados mensualmente de cualquier categoría ocupacional a través de

tanto brindan tan sólo un débil indicio para señalar que la distribución no empeoró durante 1970-1978, aún más, que mejoró. De acuerdo con las encuestas, los trabajadores dependientes, de oficina, perdieron terreno, en relación tanto con las ocupaciones de más alto pago (profesionales y gerentes, ejecutivos) como a las de pago más bajo (obreros, trabajadores de comercio y otros). (Tabla 9).

TABLA No. 9

INGRESO MEDIO POR OCUPACION Y SEXO, AREAS URBANAS
1970 Y 1978
(Pesos Corrientes)

Ocupación	1970		1978			Tasa 1978-1970	
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Profesionales	2306	1339	5403	8193	4302	3.55	3.21
Trabajadores administrativ.	4484	3000- 3.500	14600	15983	12826	3.56	n.a.
Empleados de Oficina	1532	1166	3536	3724	3422	2.43	2.43
Trabajadores del Comercio	938	484	2650	2936	1977	3.13	4.13
Trabajadores de los servicios	890	548	1406	2791	927	3.14	1.69
Trabajadores de la agricultura	520	1100	2307	2369	1444	4.56	1.31
Trabajadores no agrícolas	859	433	2820	2959	2047	3.44	4.73
TOTAL	934	650	2757	3021	2003	3.23	3.12
Índice de costo de Vida							
Empleados							4.63
Obreros							4.31

FUENTE: Para 1970, DANE, Encuesta de Hogares, 1970, p. 9. Para 1978, sin publicar. DANE, Tabulados de EH 19, e IPC.

1970-1978, un resultado que es inconsistente con otra evidencia y que implica un serio incremento en el subregistro del ingreso de 1978 relativo a 1970; a causa de los altos niveles de subregistro, los resultados de 1978 no pueden ser tomados demasiado seriamente.

Sobre todo, la evidencia apunta hacia: i) un incremento en el ingreso para la mayoría de los grupos, con la probable excepción de las diferentes categorías de empleados de oficina cuya única fuente de entradas era su trabajo; el ingreso promedio de la mayoría de los grupos bajos parece haber crecido durante la década; (ii) una disminución relativa de los ingresos de los trabajadores asalariados, comparado con el ingreso per cápita promedio. La merma en la participación del trabajo asalariado implica ganancias relativas, bien para los trabajadores por cuenta propia y/o para el capital.

El aparente avance en los ingresos más bajos fue asociado con esperanza a un estrechamiento del mercado para el trabajo de baja capacitación. El estancamiento del ingreso (y la pérdida resultante en términos relativos) de los empleados dependientes sugiere un incremento de la oferta de trabajadores con habilidades básicas de oficina. Un alza en el ingreso de buena parte de los profesionales y grupos de negocios fue probablemente vinculado con la creciente demanda por personas de estas categorías de alta habilidad y también con un rápido incremento de las industrias de tamaño pequeño y mediano que proveyeron altos ingresos para muchos empresarios exitosos. Tal combinación de tendencias, si bien puede no haber bajado el coeficiente Gini (u otra media de desigualdad del ingreso) combina algunos patrones deseables (ingresos en aumento de los más pobres, pago creciente a las habilidades empresariales, si eso es lo que refleja el mejoramiento de gerentes y profesionales) con algunos virtualmente inevitables (menoscabo del pago a las habilidades básicas adquiridas en el proceso educativo). La inevitabilidad de esta última tendencia no reduce las tensiones y los peligros potenciales que trae consigo.

En los años setentas el nivel educativo de la fuerza de trabajo continuó progresando a una tasa rápida, comparable a la de las primeras décadas o quizá aún más (Tabla 10). De particular interés resulta examinar la cambiante composición educacional de las personas que ingresaron a la fuerza de trabajo urbano. Para hombres entre los 20 y 29 años, el adelanto fue más notorio durante 1971-1978 que entre 1964-1971; la participación de este grupo con educación superior se elevó desde 5.2% en 1964 hasta 7.3% en 1971, y 11.9% en 1978. Para secundaria y educación superior, los incrementos fueron desde 31.4 en 1964 hasta 41.7% en 1971, y 53.9% en 1978.

Los diferenciales de ingreso por grado de educación siempre han sido amplios en Colombia aunque pueden haberse estrechado un poco en los años setentas conforme se estancaban los salarios para el trabajo de

TABLA No. 10
COMPOSICION EDUCACIONAL DE LA FUERZA DE
TRABAJO Y DE LA FUERZA DE TRABAJO URBANA
 1964, 1970-71 Y 1978
 (Porcentaje con cada Nivel de Educación)

	Fuerza de Trabajo				Fuerza de Trabajo Urbana			
	Ninguna	Primaria	Secun- daria a/	Superior	Ninguno	Primaria	Secun- daria a/	Super.
1964	26.5	60.6	9.9	1.4	13.3	62.9	21.3	2.5
1970- 1971 b/	20.0	59.5	17.0	1.8	13.2	57.1	23.2	5.2
1978	16.3	54.9	24.0	4.8	8.5	50.3	34.0	7.2

NOTA: Las cifras no suman el 100 por ciento debido a la existencia de "otras" pequeñas categorías.

a/ Incluye "Normal".

b/ Los datos de fuerza urbana de trabajo son de 1970 y los de fuerza de trabajo total, de marzo-abril 1971.

FUENTE: Para 1964, DANE, XIII Censo Nacional de Población, Resumen General, Bogotá, Imprenta Nacional, 1967; para los otros años los datos son de encuestas del DANE, EH1, EH3, EH19.

oficina ¹⁴ /. Tal parálisis en la estructura ocupacional, unida al continuo cambio en la composición educativa de la fuerza de trabajo, tuvo que haber llevado a un considerable deterioro ¹⁵ /, consistente con la disminución de diferenciales de ingreso por nivel de educación.

Las tasas de desempleo urbano habían fluctuado dentro del rango de 10 a 12% entre el período inicial de las series (1963) y 1974 (Ver Tabla 11). Desde ese año hasta 1981 se palpó una clara tendencia descendente

14/ Los mismos problemas estadísticos que hacen difícil evaluar tendencias en la distribución del ingreso, también complican el análisis de la relación entre educación e ingreso sólo para comienzos de los años 70s y no es evidente ninguna tendencia. Para Bogotá los datos se remontan desde los 60s y llegan hasta 1977; entre 1963-1966 y 1973-1977 parece haberse presentado una marcada reducción de los diferenciales para los hombres. Ver R.A. Berry (1).

15/ Esto es, la contratación de nuevos empleados que ingresan al mercado de trabajo, con un nivel educativo dado, para los trabajos de estratos más bajos o en las ocupaciones de menor ingreso relativo, en comparación con casos anteriores.

TABLA No. 11

MEDIDAS DE DESEMPLEO URBANO A TRAVÉS DEL TIEMPO,
PARA PERSONAS MAYORES DE 12 AÑOS, 1951, 1963-1984*

AÑO	Promedios Ponderados de Tasas de Desempleo Abierto de las Cuatro Ciudades Principales	Tasas de Desempleo Urbano (Cabeceras Municipales)
1951	-	3-7
1963	10-12	-
1964	10-12	8-10
1965	9.5-11.5	-
1966	10.5-12.5	-
1967	13-15	-
1968	12-14	-
1969	9.5-12.5	-
1970	n.a.	10.0
1971	10.4	10.7
1972	9.9	10.1
1973	11.7	-
1974	12.1	10.4
1975	11.0	-
1976	10.3	-
1977	9.9	-
1978	9.1	7.6
1979	8.8a/	-
1980	9.7	-
1981	8.3	-
1982	9.1	-
1983	11.8	-
1984	13.5b/	-

* Las tasas están basadas en el promedio, aunque muchas observaciones estaban disponibles en un año dado. Puesto que éste variaba y dado a que hay algunas fluctuaciones estacionales del desempleo, estas cifras no son una guía precisa para pequeños aumentos o disminuciones en la tasa de desempleo entre cualquiera de los dos años. Para los años anteriores a 1970 las encuestas varían en el cubrimiento de las ciudades, de año a año, y la estructura de la muestra se sesga con el paso del tiempo. Las cifras mostradas son estimaciones mínimas y máximas de los autores, que tienen en cuenta estos factores.

a/ Incluye siete ciudades en lugar de cuatro.

b/ Tentativo

n.a. No disponible.

FUENTE: 1970 en adelante, *DANE Boletín Mensual de Estadística*, varios números; anteriores a 1970, Banco de la República, *Revista del Banco de la República*, varios números.

que rozó la tasa de 8% para las cuatro ciudades más grandes; la observación para estas ciudades (promedio ponderado) durante 1976-1980 (9.5%) fue un poco menor que en 1971-1975 (11%), que a su vez estuvo por debajo de la de 1966-1969 (alrededor de 12.4%). Así que puede argumentarse alternativamente que ya a finales de los años setentas se había iniciado una tendencia descendente.

Aparte del nivel de ingreso en sí mismo, otros indicadores de bienestar, tales como las expectativas de vida, las condiciones de vivienda y el nivel de educación (ya mencionado) continuaron mostrando avances en los años setentas. Las expectativas de vida al nacer oscilaban alrededor de 52 años en 1970 y cerca de los 63 en 1976 ^{16/}, con la tasa de mortalidad infantil cayendo desde casi 90 en 1970 hasta 69 en 1978 ^{17/}. La tasa de crecimiento de la población, que estaba cerca de 3.0 por año en los setentas, bajó hasta un promedio de 2.3% en los años setentas y disminuyó hasta quizá 1.8% al final de la década. Las condiciones de vivienda siguieron mejorando. Entre los censos de población y vivienda de 1964 y 1973, la porción de hogares con agua corriente, electricidad y conexión sanitaria se incrementó notablemente, como también la calidad de construcción y la tasa de cuartos por persona. Casi no hay duda de que estas tendencias se prolongaron durante el resto de los años setentas.

La desaceleración del crecimiento económico de los ochentas se ha reflejado en un ahondamiento agudo del desempleo desde menos de 10% a comienzos de la década, hasta 13.5% en 1984 (para las cuatro ciudades principales). El empleo en la industria manufacturera cayó entre 10-15% desde su mayor tope en 1979-1980, hasta 1984 ^{18/}. La tasa de participación ha sido más alta que en los últimos años setentas, reflejando posiblemente la entrada de trabajadores secundarios en respuesta al desempleo o a los bajos ingresos de los receptores primarios de ingresos. Para las cuatro ciudades principales el promedio fue de 50.3% de las personas de 12 años y más durante 1976-1979, y de 53.5% para 1980-1983. Los salarios reales se han venido a tierra en la agricultura (por arriba de 20%), mientras que en los sectores urbanos

16/ Las cifras son de *U.N. Demographic Yearbook*, 1982.

17/ Estos datos provienen de Vivas, J.R. (29), p. 167.

18/ La encuesta de empleo del DANE, entre un conjunto de firmas preestablecidas, muestra una disminución cercana al 15% durante este periodo; la baja sería sobrestimada sin hubiera crecimiento del empleo neto en las plantas recientemente inauguradas, aunque durante la recesión esto pudo no haber ocurrido.

-manufactura, construcción y comercio al por mayor- se ha visto un incremento al menos durante 1983 (1984, para la manufactura). Probablemente este avance se halla relacionado con la disminución en la tasa de crecimiento de los precios al consumidor, desde su tope de casi 27% en 1980 y 1981 hasta 16% en 1984.

No hay datos disponibles sobre distribución del ingreso que permitan evaluar qué grupos han cargado con lo más pesado de la recesión económica, aunque las estadísticas de salarios en la agricultura indican que los trabajadores de ese sector han estado entre ellos, sin duda; los trabajadores relativamente protegidos de la manufactura y del comercio en gran escala, por otra parte, no lo han estado en apariencia.

IV. POLITICAS ECONOMICAS Y DESEMPEÑO ECONOMICO

Desde 1970 ha habido cuatro gobiernos con estrategias económicas bastante diferentes, tanto en sus propuestas de gobierno como, en un grado considerable, en lo que hicieron o trataron de hacer. El gobierno de Pastrana de 1970-1974 siguió al de Carlos Lleras R. (1966-1970), célebre por las significativas reformas en la calidad del manejo económico. Lleras le dio bastante importancia a la capacidad de eficiencia económica y él mismo se preocupó por muchas cuestiones de la economía. Los legados de su gobierno incluyeron: en primer lugar, y quizá lo más importante, el paso a una devaluación gradual de la tasa de cambio, desde la anteriormente fija que causaba periódicas, grandes y traumáticas devaluaciones. Esta y otras medidas (e.g. la creación de Proexpo) contribuyeron al auge subsiguiente de las exportaciones menores (i-e, ni café, ni petróleo) que jugaron un papel importante en la evolución de Colombia hacia un ritmo de crecimiento estable. También facilitó el control de la inflación y los últimos años setentas vieron tasas bajas de 7-8%. En segundo lugar, desplegó un mayor esfuerzo para expandir los ingresos del sector público. Esto permitió una política de inversión más vigorosa y mayores gastos en educación, etc. El desempleo urbano cayó durante los años de Lleras, aunque no ciertamente como resultado de un crecimiento económico más rápido. El gobierno no se centró específicamente en la redistribución del ingreso como su meta principal, aunque el notable énfasis en el desarrollo de la agricultura y el interesante impulso a la reforma agraria podrían ser interpretados desde este punto de vista. Los inicios de una cautelosa política poblacional pueden también atribuirse a este gobierno ¹⁹ /.

El gobierno de Misael Pastrana, un conservador, posesionado en los años setentas, fue el último de los cuatro del Frente nacional. En estos

19/ Mc. Greevey (18), p.418.

primeros años setentas comenzaron a manifestarse muchos fenómenos nuevos, posteriormente vistos como característicos de la década completa. La inflación se disparó y en pocos años se aceleró a 25% o más. La disponibilidad de divisas se mostró no solo adecuada sino también como un factor complicado en el control de la inflación.

La principal innovación de política de este gobierno fue el concentrarse en la construcción urbana como motor de crecimiento y creación de empleo. Las ideas básicas que animaban estas políticas habían sido enunciadas pocos años atrás por Lauchlin Currie ^{20/}, quien argumentaba que la única forma de incrementar los ingresos rurales era elevando la productividad del agro y que esto requería una población rural en descenso, lo que sólo podría lograrse mediante la generación de suficiente empleo urbano para atraer migrantes no capacitados. El sector de la construcción urbana, intensivo en trabajo, era un candidato excelente para convertirse en líder del crecimiento, dentro de este marco. Esta estrategia era singular en cuanto arguía que una migración rural-urbana era deseable, al tiempo que la sabiduría convencional propugnaba medidas para cortar tal flujo ^{21/}.

El desplazamiento de recursos hacia la construcción demandó cambios e innovaciones en el sistema financiero. En este orden, fue promovida la creación de instituciones de ahorro privado y crédito, con el derecho de indexar depósitos y préstamos. Tales instituciones emitían activos financieros de "poder adquisitivo constante" (UPAC) y fueron pioneras en el establecimiento de tasas de interés reales flexibles y positivas.

Puesto que el gobierno Pastrana no llegó al poder con esta nueva estrategia de desarrollo en mente, y establecer un plan de acción tomaba tiempo y suponía grandes maniobras políticas, los cambios fueron hechos efectivos tan sólo en 1972. El programa generó un acalorado debate político sobre la conveniencia de inducir una migración rural-urbana, acerca de la inestabilidad potencial de un proceso de crecimiento basado en la construcción como sector líder, y en torno al impacto de los cambios financieros sobre las tasas de interés y la financiación de otros sectores económicos ^{22/}. El programa también intensificó las rivalidades regionales puesto que la mayoría de los

20/ Ver (6) y (7).

21/ Este plan había sido propuesto originalmente en los primeros años 60s. Sin embargo, en esa época el gobierno de Lleras Camargo optó por un plan tradicional tipo Cepal, que fué usado como guía durante los años de la Alianza para el Progreso.

22/ Ver por ejemplo (3).

créditos en UPAC se concentraron en Bogotá^{23/}. La construcción avanzó a un ritmo muy rápido durante los dos últimos años del período de Pastrana, como también las exportaciones "menores". El PIB se elevó a un promedio de 6.5% durante 1970-1974.

Los primeros años setentas vieron no solamente la institución de los nuevos activos financieros UPAC como materia de política, sino el comienzo de otros cambios estructurales en el mercado de capitales. La aceleración de la inflación y la existencia de una gran cantidad de fondos percibidos ilegalmente de la industria de la droga contribuyeron a crear un mercado de crédito extrabancario. Este no estuvo de ninguna manera limitado a la tradicional pequeña escala de operaciones, asociada en todos los países en desarrollo con un mercado informal de capitales (pequeños prestamistas, etc.); por él pasaron grandes cantidades de dinero; tanto prestamistas como prestatarios incluían especuladores a gran escala. La inflación produjo, como es natural, tasa reales de interés muy negativas en la banca oficial antes de que fueran tomadas medidas correctivas pocos años después. Tales tasas se mostraron poco atractivas para los prestamistas; y muchos prestatarios que no podían satisfacer sus necesidades de crédito en el mercado oficial estuvieron dispuestos a pagar altas tasas de interés correspondientes a tasas reales positivas durante estos años de prosperidad económica.

La alta tasa de inflación estaba acompañada de un déficit fiscal creciente (el del sector no financiero alcanzó 3.0% del PIB en 1973) y de un incremento simultáneo de las reservas internacionales. Factor importante en el creciente déficit fue la disminución del cuidado y la eficiencia en la recaudación de impuestos.

El primer gobierno posterior al Frente Nacional encabezado por Alfonso López, heredó de la administración Pastrana una economía en auge, crecientes reservas internacionales y una inaceptable tasa de inflación. Alfonso López arribó con la meta expresa de atacar el crónico problema de la distribución altamente desigual del ingreso y la pobreza y desnutrición a él asociadas ^{24/}, mediante un plan de acción montado por un grupo de economistas que trabajaron en equipo durante varios meses. El énfasis en la construcción urbana se vió disminuído, se permitió que el rendimiento real de los UPAC fuera negativo y se enfocó la atención hacia programas de desarrollo rural integrado para dar asistencia a los pequeños agricultores, como también hacia programas

23/ Ver Thoumi (27).

24/ El plan de desarrollo de este gobierno fue titulado "Para Cerrar la Brecha", ver (9).

de alimentación y nutrición (PAN) y a un sistema de impuestos más progresivo.

Las principales reformas tributarias se efectuaron durante 1974-1975 siguiendo los lineamientos generales de las propuestas en 1969 por Richard Musgrave ²⁵ / en un informe contratado por Carlos Lleras, pero para implementar el cual no logró reunir suficiente apoyo político. Las reformas fueron diseñadas con el fin de incrementar la carga tributaria total, eliminar muchas evasiones y hacer más progresivo el sistema de impuestos. Incluían aspectos innovadores, tales como un mínimo ingreso permisible a la tasa de 8% sobre riqueza neta en las declaraciones de impuestos, con el ánimo de limitar el ingreso subdeclarado, particularmente entre propietarios de tierra. En su celo por incrementar la recolección, los reformadores no tuvieron en cuenta los efectos de la inflación en el cálculo de las ganancias de capital, ni tomaron medidas para prevenir las consecuencias de la inflación sobre los impuestos al ingreso ²⁶ /. La medida permitió la revaluación de activos solo hasta el 8% por año, pero olvidando la posibilidad de niveles más altos de inflación. De este modo, las reformas traían implícito un significativo impuesto por inflación.

Una segunda medida de política fue la liberación del mercado de capitales. El razonamiento sobre el que se fundaba esta política era que un mercado de capitales en el cual la tasa de interés para ahorradores y el portafolio de las instituciones financieras se hallaban controlados, llevaba a una ineficiente asignación de recursos ²⁷ /. La tasa de interés sobre la mayoría de los activos financieros fue liberada, exceptuada la imposición de un techo de alrededor de 5% sobre la tasa de inflación "esperada". Simultáneamente, la mayor parte de las restricciones de portafolio existentes se vieron suavizadas.

Como se mencionó arriba, López estaba interesado en los aspectos sociales del desarrollo, y el gobierno estableció los primeros programas de desarrollo rural integrado y de alimentación y nutrición. En forma

25/ Ver (21).

26/ Tal efecto se refiere al incremento a través del tiempo en la tasa impositiva correspondiente a un nivel dado de ingreso real a medida que se presenta la inflación de ingresos y precios, en el contexto de un sistema tributario progresivo (más altas tasas de impuestos para ingresos más altos).

27/ La liberación de los mercados de capital en países menos desarrollados ha sido postulada por Mckinnon (19) y Shaw (26). Mckinnon visitó a Colombia en 1973 y escribió un informe (20) que influyó en la conformación de las políticas de los gobiernos de Pastrana y López.

general, hubo un incremento en los gastos del gobierno para proveer servicios sociales, particularmente en áreas rurales, y para garantizar un mínimo de cuidado y nutrición para los niños en los sectores rurales y urbanos.

Las políticas del gobierno de López alcanzaron diversos grados de éxito, sin cumplir algunas de ellas lo que perseguían, debido a problemas estructurales de la economía y/o a causa de sucesos en el sector externo.

La reforma tributaria, que había sido elogiada por grupos académicos internacionales^{28/}, le permitió al gobierno elevar sus ingresos en el corto plazo, pero desde 1976 perdió fuerza. Con la inflación sostenida en el rango del 20 al 30%, la tasa de presunción de ingreso mínimo sobre la riqueza disminuyó en efectividad; los activos no podían ser revaluados por más del 8% al año y los avalúos catastrales se rezagaron, particularmente en las áreas rurales donde esta medida de ingreso se hizo más relevante. Además, un par de huelgas del personal del Ministerio de Hacienda provocaron ásperas confrontaciones entre el sindicato y el gobierno, que probablemente debilitaron la moral y el celo de los recaudadores. Finalmente, el incremento de las tasas de impuesto sobre el ingreso indujo a los contribuyentes a buscar formas legales e ilegales de evasión, una práctica que fue moralmente aceptable en una época en que las economías de la droga y subterránea se encontraban en auge. Como los gastos eran mantenidos por debajo de lo que había planeado el gobierno, y los impuestos del café ascendían fortuitamente, el déficit fiscal se conservó a un nivel modesto, como se refleja en la Tabla 4^{29/}.

También la liberación del mercado de capitales defraudó las esperanzas del gobierno, al no lograr efectuar una asignación más productiva de recursos. Con la inflación alta, la liberación de los mercados de capitales derivó en tasas de interés nominal del 30% y más. A tales niveles la inversión en equipo de capital fijo se ve grandemente desestimulada, aunque las tasas de interés real sean un tanto positivas o negativas, porque el flujo de caja se convierte en una restricción sustancial. Además, puesto que la liberación del mercado de capitales eliminó restricciones al crédito de consumo, y como el ingreso estaba creciendo después de las bonanzas del sector externo, el crédito se redirigió hacia los bienes de consumo durable, alejándose de los bie-

28/ Ver ejemplo el artículo de Gillis y Mclure (13).

29/ Para una presentación alternativa de información fiscal relevante, ver Richard M. Bird (2).

nes de capital^{30/}. Estos cambios promovieron el desarrollo del sector financiero, a medida que aparecían nuevas instituciones y servicios.

La prosperidad del sector externo condicionó las principales políticas económicas del gobierno de López. La considerable afluencia de divisas, provenientes de fuentes legales e ilegales, mantuvo la presión sobre el gobierno para sobrevalar el peso en términos reales y para acumular reservas, las cuales sin embargo exacerbaban la inflación. Fue difícil evitar la apreciación de la tasa de cambio, puesto que las tasas en el mercado negro fluctuaban entre 5 y 10 por ciento por debajo de las oficiales. El gobierno decidió limitar la revaluación del peso, y al hacerlo acumuló un gran monto de reservas. Para controlar la inflación López tuvo que ajustar las políticas monetaria y fiscal. Al prevenir una revaluación se buscaba proteger a los sectores estancados internacionalmente (en especial manufactureros), en el contexto de lo que se percibió como una bonanza temporal del sector externo, que hacía conveniente acumular reservas para los tiempos de escasez ^{31/}.

Los críticos han argumentado que podía haberse aplicado un mejor conjunto de políticas. Hubo propuestas para gravar más fuertemente las exportaciones de café, con el fin de que la acumulación de divisas se lograra sin tanto costo para el peso, y para forzar a los exportadores a mantener parte de sus ingresos en dólares en cuentas fuera del país.

En justicia con el gobierno de López, es importante reconocer que hacia final del periodo presidencial la inflación había bajado significativamente; el crecimiento promedio del PIB durante 1974-1978 fue cercano al 5% y la acumulación de reservas, que amortiguó la caída de los años ochentas, había comenzado. Probablemente la mayor decepción para muchos observadores fue la falta de habilidad de la administración para alcanzar sus objetivos sociales, en parte debido a la restricción de gastos, resultante de la alta prioridad asignada al control de la inflación, en parte por el alcance parcial de la reforma tributaria. Aun cuando el gobierno de López no fue de ningún modo un fracaso, tampoco alcanzó las altas aspiraciones planteadas en su comienzo.

Cuando tomó posesión el gobierno de Turbay, en agosto de 1978, el nuevo presidente abogó por políticas más orientadas hacia el mercado. En efecto, en su discurso de posesión anunció que no tendría un plan de desarrollo puesto que se habían formulado doce en los 26 años previos, ninguno de los cuales había sido implementado satisfactoriamente. Si

30/ Sarmiento (24), Caps 1 y 2, quien fue un activo artífice de políticas durante este periodo, describe a éstas como las principales causas del fracaso percibido en el proceso de liberación del mercado de capitales.

31/ El capítulo 2 de Sarmiento (24) provee una excelente y detallada discusión de las políticas implementadas en esta época.

bien es cierto que en Colombia los planes de desarrollo no son por completo llevados a la práctica ellos cumplen valiosas funciones. En primer lugar, proveen una visión general de las metas y políticas de los gobiernos y permiten un análisis de consistencia y complementariedad mediante los programas de desarrollo sectorial. En segundo lugar, la difusión de los componentes del plan pone un límite a las políticas discrecionales que benefician a grupos de interés especial, lo cual es de particular importancia para una sociedad buscadora de rentas como la colombiana. En tercer lugar, el plan proporciona una guía general muy útil para el sector privado, dándole a éste una idea de lo que puede esperar del gobierno.

Parece que después de un tiempo Turbay se dió cuenta de las ventajas de un plan y procedió a formular el Plan de Integración Nacional (PIN) ³² /. Sus objetivos principales consistían en incrementar la autonomía regional y la descentralización política, desarrollar los sectores energético y minero y minimizar la ineficiencia de los gastos en el sector social. Para alcanzar tales propósitos el gobierno emprendió un programa de inversión pública masiva, desarrollando los recursos mineros (carbón y ferroníquel) y mejorando las vías y sistemas de comunicación, con lo cual esperaba inducir un grado mayor de descentralización económica regional. Es cuestionable, sin embargo, el supuesto de que contar con mejores carreteras entre ciudades grandes y pequeñas contribuya a la descentralización; el bajar los costos de viajes a los centros comerciales, financieros y de servicios puede tener fuertes efectos centralizadores tal como lo evidencia el lento crecimiento de ciudades como Girardot y Tunja después de que fueran mejoradas sus autopistas a Bogotá en los últimos años cincuentas y primeros sesentas.

Durante este período el déficit presupuestal se incrementó sustancialmente. Estimaciones del FMI para los déficits del sector público no financiero indican que éste creció del 1.1% del PIB en 1978 al 5.9 y 6.8% en 1981 y 1982, respectivamente, niveles sin precedentes en la historia colombiana. Como fue explicado por E. Wiesner ³³ /, estos

32/ Ver (8).

33/ Wiesner era el jefe de la oficina de planeación durante los dos primeros años del gobierno de Turbay y en esta posición presidió la formulación del Plan de Desarrollo. En los segundos dos años del período fue Ministro de Hacienda y allí ayudó a controlar el déficit. Wiesner ha analizado el déficit presupuestal y lo ha ligado con el crecimiento de la deuda externa en varios trabajos y conferencias (Ver 31). Más recientemente, como alto funcionario del FMI, también ha argumentado que el crecimiento de la deuda externa de Latinoamérica fué también causado por los déficits presupuestales de los países individuales (30).

déficits crecientes fueron financiados mediante un amplio endeudamiento en los mercados internacionales, usado para respaldar el extenso programa de construcción pública. Como se mencionó arriba, el aumento de la deuda pública externa durante este período fue de un monto inaudito y a la vez extrañamente coincidente con el excedente de la balanza comercial del país (Ver Tabla 5). Wiesner culpa al sistema político de configurar una barrera insuperable para la administración fiscal y reconoce que las prácticas de favoritismo provincial se difundieron durante esta época. No es raro que el gobierno de Turbay y el uso extensivo de la palabra "clientelismo" fueran estrechamente correlacionadas. La rápida acumulación de reservas internacionales pudo haber sido una garantía para el gobierno en su programa contra la esperada caída de los precios del café y de la disponibilidad de divisas; cuando las prósperas exportaciones de droga demoraron la embestida de la escasez de dólares, el gobierno no ajustó sus políticas financieras externas y en cambio acumuló enormes cantidades de reservas. Alternativamente, la financiación externa podía haber sido vista no como una fuente de divisas sino de ingresos para el sector público.

La liberación del mercado de capitales que comenzó en serie durante el gobierno de López, continuó bajo el de Turbay. Sin embargo, para entonces algunos efectos negativos inesperados se hacían ya evidentes. El desarrollo de nuevos tipos de instituciones y actividades, en el contexto de la concentración de la riqueza y el poder en Colombia, formaba parte de una evolución hacia mercados monetarios oligopólicos más que hacia otros perfectamente competitivos.

Los gobiernos no entendieron los peligros de liberar las tasas de interés y otros controles, sin tomar medidas complementarias que aseguraran un alto grado de competencia ^{34/}. En Estados Unidos, después de varias crisis financieras en el siglo XIX, fueron establecidas instituciones para dar seguridad a la operación de los mercados de capitales. Tales normas incluían la atomización de las instituciones bancarias, a las que no se les permitía extenderse más allá de la ciudad, condado o estado; la regulación de los préstamos a empleados bancarios; la prohibición a las instituciones financieras de poseer acciones en otros negocios, etc. Tal escudo para la estabilidad del sistema financiero fue inefectiva o inexistente en Colombia. Como resultado surgieron poderosos conglomerados financieros que empezaron a utilizar recursos, captados con altas tasas de interés, para comprar acciones en varias industrias, comprometiéndose así en actividades financieras y productivas simultáneamente.

34/ Tampoco, debería agregarse, lo hicieron la mayoría de los escritores de estos temas en la literatura sobre desarrollo económico contemporáneo, quienes mostraron un sorprendente grado de ingenuidad.

Los crecientes déficits fiscales habían inducido al gobierno a captar dinero por medio de grandes operaciones de mercado abierto en 1979, estimulando tasas de interés reales muy altas. Estas a su vez excluyeron a los prestatarios privados, e indujeron grandes bajones en la inversión privada en 1981 y 1982, mientras la del sector público se expandía masivamente. Al mismo tiempo, la recesión mundial había causado una disminución muy aguda en las exportaciones, de más de 18% en 1981; además ocurrieron suaves descensos en 1982 y 1983. Este conjunto de circunstancias, agravado por la mala administración y la corrupción interna, debilitaron la situación financiera de los conglomerados que intentaron sobrevivir mediante algunos esquemas de "finanzas Ponzi",* por los cuales continuaban tomando prestado a altas tasas de interés para poder pagar los intereses sobre sus deudas. Tal situación no podía sostenerse y a mediados de 1982 algunos de los conglomerados comenzaron a incumplir sus obligaciones, provocando una grave crisis financiera ^{35/}.

El gobierno de Betancur fue inaugurado en el vértice de muy complejos problemas económicos: un sector financiero al borde de la crisis masiva, un déficit fiscal creciente con ingresos del sector público extremadamente dependientes de la cuenta especial de cambios y de la salud del sector externo, una alta tasa de inflación y un debilitado sector externo cuyas dificultades se agravaron pocos meses después de que el gobierno fuera instalado, por las devaluaciones masivas en Venezuela y Ecuador, dos mercados muy buenos para las manufacturas colombianas. Simultáneamente, el sector manufacturero estaba en su más profunda recesión desde los años treinta, el desempleo urbano ascendía y la economía subterránea ilegal se había fortalecido a tal punto que, de acuerdo con algunos autores, las exportaciones de droga rivalizaban en importancia con las de café ^{36/}. En el lado positivo, aunque las reservas internacionales estaban cayendo eran todavía suficientemente altas y podían usarse para dar al gobierno alguna libertad de maniobra política.

Los argumentos económicos enarbolados por Betancur durante su campaña electoral no fueron enfocados sin embargo sobre los problemas económicos mencionados arriba, excepto en lo concerniente al desempleo y a la necesidad de moralizar las actividades económicas. Durante las últimas semanas de campaña, Betancur prometió establecer dos programas para mejorar la justicia social: un sistema de vivienda sin cuota inicial y otro de universidad a distancia. Si bien

* Ver el artículo *H. Minsky, o la Inestabilidad Financiera*, en esta revista (N. del T.)

35/ La literatura reciente ha examinado este proceso intensamente ver (11) y (16).

36/ Ver por ejemplo (4).

ambos cuentan con un gran apoyo popular, es difícil ver cómo pueden afianzar significativamente la justicia social. Las restricciones de recursos impuestos por la situación fiscal impedirían la construcción masiva de vivienda, particularmente sin cuota inicial, puesto que tal programa implicaría un serio drenaje financiero. Mientras tanto, con un desempleo entre graduados universitarios ya de por sí considerable, un sistema de universidad a distancia incrementaría la oferta de un grupo con altas expectativas de ingreso y ascenso social. Aceptando que estas propuestas fueran esencialmente estrategias electorales, parecía evidente que el gobierno Betancur no estaba bien preparado para manejar los difíciles problemas de corto plazo que afrontaba la economía, aunque aparentaba tener una idea suficientemente clara de las reformas de largo plazo que deseaba alcanzar en la sociedad colombiana. El presidente Betancur fue infortunado al llegar al poder en una época en que era vital el manejo de corto plazo de la economía y las posibilidades de reforma social eran más limitadas que en cualquier otro período de los últimos veinte años.

El plan del gobierno de Betancur "Cambio con Equidad" fue presentado en febrero de 1983^{37/}. Este proponía reestructurar el sector financiero, controlar las expectativas inflacionarias y la inflación misma, utilizar la construcción de vivienda para impulsar el crecimiento, estimular la demanda de productos nacionales, incrementar la financiación al sector privado y reducir los déficits fiscal y de balanza de pagos (cuenta corriente). La mayoría de estos objetivos de política de corto plazo fueron fijados en respuesta a las condiciones críticas en que se encontraba la economía. El plan también revelaba una serie de programas de largo plazo diseñados para dar soporte a un crecimiento sostenido que involucraba la agricultura, el transporte, los bienes de capital, la minería, el petróleo y las exportaciones.

Hasta hoy, los principales esfuerzos del gobierno de Betancur se han enfocado necesariamente a enfrentar las crisis financiera, fiscal y del sector externo. En el frente financiero, nacionalizó un par de bancos que estaban en peligro inminente de hundirse, adoptó medidas legales contra algunos de los administradores de los conglomerados financieros que habían defalcado y preparó una legislación para preservar la seguridad de los depositantes y restringir las peligrosas prácticas financieras que habían debilitado el sistema. Las nacionalizaciones de bancos significaron una socialización de pérdidas privadas que absorbieron los escasos recursos del gobierno. Para enfrentar el déficit en la balanza de pagos el gobierno dictó fuertes disposiciones para

37/ Ver (10). Una discusión detallada del plan y algunas de sus implicaciones se encuentran en (12).

limitar las importaciones reforzando el sistema de licencias elevando tarifas y trazando pautas para disminuir las importaciones gubernamentales. También se ampliaron subsidios para promover exportaciones. El gobierno se hallaba inclinado a evitar una devaluación masiva, recomendada por varios consejeros, particularmente después de que Venezuela devaluó en cerca de 200% la tasa de cambio que aplicaba a la mayor parte de su comercio con Colombia. Parecía que el mismo presidente era reacio a sentar el precedente de abandonar el sistema de devaluación gradual que ha funcionado bastante bien durante 15 años, temiendo golpear la credibilidad del público en las políticas del gobierno.

Para tratar la crisis fiscal se dictó una reforma tributaria bajo el estatuto de emergencia económica que permite al gobierno emitir decretos-leyes que no pasan por el congreso ^{38/}. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales la mayoría de las medidas argumentando que no habían sido cumplidos varios de los requisitos técnicos del estatuto. El gobierno se vió así limitado en su capacidad para incrementar los impuestos directos, aunque guardaba flexibilidad para elevar algunos indirectos y mejorar el recaudo. Siguiendo esta pauta, el gobierno extendió el cubrimiento del impuesto al valor agregado al sector de las ventas al por menor y elevó las tarifas con propósitos fiscales. Se tomaron medidas para reducir la importancia de la cuenta especial de cambios como fuente de fondos gubernamentales y para amortiguar su impacto sobre la expansión monetaria ^{39/}, restringiendo la transferencia al gobierno central de los fondos generados por ganancias en la compra y venta de divisas y por los rendimientos sobre las reservas. Estas medidas fueron complementadas con un estrecho control de los gastos del gobierno; los programas de inversión fueron recortados y los ajustes salariales para los empleados oficiales, mantenidos por debajo de las tasas de inflación.

Las medidas en lo tocante al sector externo fracasaron, al no poder prevenir las agudas pérdidas de reservas en 1983 y 1984. Otros factores negativos se sumaron: grandes incrementos en el pago de servicios de una deuda externa que se había más que duplicado en los cuatro años previos, un corte drástico en la entrada de capitales de corto plazo y, a principios de 1984, el comienzo de una fuga de capitales en apariencia muy fuerte. La crisis financiera y las medidas del gobierno para solucionarla bajaron las tasas de interés sobre los activos financieros, pues la gente buscaba seguridad en lugar de altos rendimientos. Esto

38/ Ver una discusión de las medidas propuestas en Ocampo, J.O. y G. Perry (22).

39/ Ver Ocampo y Perry (22).

hizo que las inversiones fuera del país se tornaran más atractivas, lo que contribuyó a la fuga de capitales, acentuada por el rechazo del gobierno a acometer una "maxi" devaluación que imponía la caída de las reservas internacionales y un rápido agotamiento de las fuentes de capital externo. En lugar de eso, el gobierno ha acelerado la tasa de devaluación mediante la devaluación gradual, que aviva la fuga de capitales pues reafirma el atractivo de invertir en dólares y empuja también las tasas de interés hacia niveles que desestiman la inversión en Colombia. La presión sobre el peso se vio reforzada por una aparente declinación en los ingresos provenientes de la droga, ante el desplazamiento de la siembra de marihuana a lugares situados fuera de Colombia y una campaña oficial contra los traficantes que ganó ímpetu tras el asesinato del Ministro de Justicia, según se afirma, por grupos de la droga a los cuales el gobierno estaba presionando ⁴⁰ /.

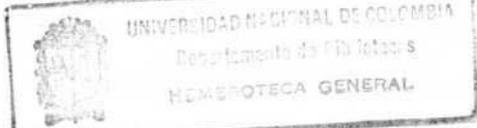
La respuesta de Betancur a la crisis del sector externo ha consistido en reforzar la protección, en un intento por redirigir la demanda interna hacia bienes producidos en el país, mientras que se ha mostrado cauteloso en cuanto a expandir la demanda agregada total, por temor a reanimar la inflación. Esta última reticencia ha sido criticada, principalmente por Fedesarrollo ⁴¹ /, cuyos economistas sostienen que como la crisis obedece a la insuficiente demanda agregada, el gobierno debería expandir ésta agresivamente y no intentar bajar los salarios reales, con el fin de alcanzar el equilibrio en el sector externo. Ellos subestiman los peligros de la inflación, pues creen que ésta es principalmente una función de los precios de los alimentos, los que a su vez reflejan la abundancia de las cosechas de la agricultura tradicional.

En 1985, con las reservas internacionales a niveles relativamente bajos, el gobierno ha tenido que renegociar su deuda externa con los bancos privados y las agencias multilaterales. Si bien Betancur no ha firmado un acuerdo formal con el FMI, las medidas requeridas para asegurar un flujo neto de fondos de los mercados internacionales son similares a las normalmente impuestas por el FMI. La política de austeridad ya ha bajado sustancialmente el déficit presupuestal en 1984 y las proyecciones para 1985 sugieren que el déficit de este año volverá a situarse en niveles manejables ⁴² /.

40/ Las campañas antidrogas parecen no haber sido inspiradas tan sólo por las presiones del gobierno de Estados Unidos sobre el gobierno colombiano, sino principalmente por el impacto negativo de la industria de la droga a la sociedad colombiana. Ver (5).

41/ Ver los editoriales de *Coyuntura Económica* en todos los números de 1984.

42/ Fedesarrollo estima el déficit de gastos corrientes del gobierno central en 1984, en alrededor de 4.4% del PIB y proyecta el de 1985 en 2%. Ver los editoriales de *Coyuntura Económica*, Vol. XIV No. 4, Diciembre de 1984, y Vol. XV, No. 1, abril de 1985.



V. UN VISTAZO AL FUTURO

El futuro inmediato de la economía colombiana está cuajado de incertidumbre, siendo difícil de predecir el desarrollo de las actuales crisis, por varias razones. La efectividad de la combinación de políticas depende de muchos factores internos y externos cuyos impactos no son bien entendidos, o escapan al control del gobierno. Como en todos los países latinoamericanos, los desarrollos de la economía internacional configuran hoy un determinante clave de las tendencias futuras. El nivel de la demanda internacional, las políticas proteccionistas de los países desarrollados, particularmente Estados Unidos, los niveles de las tasas reales y nominales de interés en los mercados internacionales, los precios de los productos primarios, la recuperación de la economía venezolana, etc., afectarán en el corto plazo el funcionamiento de la economía colombiana. En el frente interno son también inciertos las nuevas exportaciones de carbón y petróleo, el éxito del gobierno en la erradicación de las expectativas de una gran devaluación y el impacto de las medidas restrictivas. Por consiguiente, cualquier evaluación de las políticas en curso o de las propuestas alternativas debe ser un tanto especulativa, en especial respecto del corto plazo. Es posible, sin embargo, identificar algunas características probables de la economía en el mediano plazo.

Posiblemente el cambio estructural más significativo radica en la oleada productiva de carbón y petróleo que podría convertir a Colombia en un gran exportador de energía. Este horizonte previsible creará nuevas materias y problemas de política. Si su magnitud es tan grande como se cree, Colombia tendrá que afrontar de nuevo problemas tales como los beneficios de un sector exportador en auge, en este caso de uno intensivo en capital, concentrado especialmente en áreas escasamente pobladas. Como sucedió con la bonanza de café y la droga de los años setentas, puede esperarse que la tasa de cambio se aprecie, que pierdan protección otros sectores productores de bienes comerciables internacionalmente y que la abundancia de divisas genere incentivos para importar éstos. En el caso de Colombia, los principales sectores que se verían privados de protección serían los manufactureros y, en un menor grado, la agricultura. Es factible que el sector servicios comparta el auge y se convierta en el mayor generador de empleo. A medida que este escenario evolucione, la política industrial de Colombia enfrentará un dilema: si la bonanza energética se prolonga, digamos, 30 años, sería demasiado costoso proteger el sector manufacturero por tan largo tiempo; si es corta, digamos cinco años, será muy gravoso no hacerlo. Puesto que la duración del auge es imprevisible, diseñar la política industrial será más difícil de lo que ha sido hasta ahora.

Un creciente papel del sector extractivo hará a Colombia más vulnerable a las fluctuaciones de los términos de intercambio y, puesto que este sector no provee virtualmente empleo, deberá prestarse atención a cuestiones como el empleo y la distribución del ingreso. Sin embargo, el hecho de que el sector público participará directamente de los ingresos de la minería, brindará al gobierno un grado de libertad de política del que no ha gozado durante las bonanzas anteriores. El continuo incremento del nivel de capacitación mantendrá presionado hacia abajo los salarios en los niveles más bajos de empleo de oficina, así como también en algunas ocupaciones más calificadas, creando el potencial para disminuir la desigualdad pero también la tensión asociada con tal estrechez de diferenciales de sueldos. El nivel general de salarios se mantendrá por algún tiempo presionado por el rápido aumento de la población en edad de trabajar, reflejando el raudo crecimiento demográfico de los años setentas.

La disminución en el tamaño de la familia parece estar bien institucionalizado en Colombia y, con mayor urbanización y educación, es probable que continúe. No obstante, una caída más aguda en la tasa de crecimiento de la población parece poco posible, teniendo en cuenta el tamaño actual de las categorías en edad fértil dentro de la distribución poblacional. Una baja gradual hacia tasas demográficas entre 1 y 1.5 por ciento parece más factible. Por fortuna, Colombia está a muy poca distancia de una tasa suficiente baja, así que es improbable que por sí mismo el incremento de la población sabotee las aspiraciones de progreso económico del país.

BIBLIOGRAFIA

- (1) BERRY, R.A., "Recent Trends in Income Distribution in Colombia", University of Toronto, Mimeo, 1982.
- (2) BIRD, R.M. *Intergovernmental Finance in Colombia*, Harvard University Law School, 1984.
- (3) CORPORACION PARA EL FOMENTO DE LAS INVESTIGACIONES ECONOMICAS (CORP) (ed.) *Controversia sobre el Plan de Desarrollo*, Oveja Negra, Bogotá, 1972.
- (4) CRAIG, R.B. "Colombian Narcotics and United States-Colombian Relations", *Journal of interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 23, No. 3, Agosto 1981.
- (5) CRAIG, R.B. "Domestic Implications of Ilicit Colombian Drug Production and Trafficking", *Journal of interamerican Studies and World Affairs*, Vol 25, No. 3, Agosto 1983.

- (6) Currie, L., *Ensayos sobre Planeación*, Ediciones Tercer Mundo, Segunda Edición, 1965.
- (7) CURIE, L., *Accelerating Development: The necessity and the Means* McGraw-Hill Inc., New York, 1966.
- (8) Depto. Nal. de Planeación. *Plan de Integración Nacional 1979-1982*. Vol. I y II Bogotá, 1980.
- (9) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*, 1975.
- (10) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Cambio con Equidad: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986*, Bogotá, 1983.
- (11) ECHAVARRIA OLOZAGA, H., *El escándalo de los fondos grancolombiano y bolivariano en el gobierno del Dr. Turbay Ayala*, H. Echavarría Q, 1983.
- (12) FEDESARROLLO, "El Plan de Desarrollo 1982-1986: Desarrollo con Equidad" *Coyuntura Económica*, Vo. XIII, No. 1, Marzo 1983.
- (13) GILLIS, M. y C. MCLURE, "Taxation and income distribution; The Colombian tax reform of 1974", *Journal of Development Economics*, Vol. 5, 1978.
- (14) INTERAMERICAN DEVELOPMENT Bank, *external Debt and Economic Development in Latin America; Background and Prospects*. 1984.
- (15) International Bank for Reconstruction and development, *World Development Report*, 1984.
- (16) JARAMILLO G.W., R. Marin and R. Arenas B., *Informe de la Comisión Senatorial sobre los Fondos de Inversión*, Bogotá, 1982.
- (17) JARAMILLO J.C., y A. MONTENEGRO, "Cuenta especial de cambios: descripción y análisis de su evolución reciente" '*Revista del Banco de la República*' Vol. LV No. 651 Enero 1982, Y Vol LV No. 652 Febrero de 1982.
- (18) MCGREEVY, W.P., "Population Policy under the National Front" en Berry, A., Hellman y M. Solaún (eds) *Politics of Compromise: Coalition government in Colombia*, Transaction Books, 1980.
- (19) MCKINNON, R. *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1973.
- (20) MCKINNON, R. "Política monetaria y financiera en Colombia". *REvista del Banco de la República*, Vol. XLVII, diciembre 1974; pp. 1986-1992.
- (21) MUSGRAVE, R. y M. GILLIS, *Fiscal Reform for Colombia: Final Report and Staff Papers of the Colombian Commission on tax Reform*, Harvard Law School International Tax Program, Cambridge, 1971.

- (22) OCAMPO, J.A. y G. PERRY. "La reforma fiscal 1982-1983", *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, Marzo 1983.
- (23) PERRY, G., R. JUNGUITO y N. DE JUNGUITO "Política económica y endeudamiento externo en Colombia 1970-1980, *Desarrollo y Sociedad*, No. 6, Julio 1981.
- (24) SARMIENTO, E., *Inflación Producción y Comercio Internacional*, Procultura S.A. y FEDESARROLLO, 1982.
- (25) SELOWSKY, M. *Who Benefits From Government Expenditures. A case Study of Colombia*, Fairlawn, N.J., Oxford University Press, 1979.
- (26) SHAW, E.S., *Financial Deepening in Economic Development* Oxford University Press, 1973.
- (27) THOUMI, F.E., "La estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia (1960-1975)", *Desarrollo y Sociedad*, No. 10 Enero 1983.
- (28) URRUTIA, M., *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth in the 1970s*, Oxford University Press, 1985.
- (29) VIVAS, J.R., "Evolución de los principales indicadores del sector salud en Colombia en la década del 70", *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 2 junio 1983.
- (30) WIESNER, E., "Latin American Debt: Lessons and Pending Issues", *American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 191-195 Mayo 1985.
- (31) WIESNER, E., "El origen político del Desequilibrio" en Contraloría General de la República y FESCOL, *Déficits Fiscal*, 1982, pp. 125-144.