

*La política económica del gobierno de Belisario Betancur: balance y perspectivas**

*Margarita Ramírez**
Gustavo Saldarriaga****

- * Trabajo presentado en la “Especialización en Política Económica”, primera promoción. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. Asesor. Hugo López Castaño.
- ** Jefe de estudios económicos de la Asociación de Agricultores y Bananeros de Urabá (AUGURA). Profesora del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Antioquia.
- *** Profesor del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Antioquia.

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto analizar la política económica implementada en el país desde finales de 1982¹. El gobierno nacional en ese momento y a principios de 1983 dio a conocer en dos documentos —“Documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos de desarrollo” y “Fundamentos de la política macroeconómica”²— los lineamientos esenciales de la política económica a implementar durante los cuatro años de gobierno del Presidente Belisario Betancur. En ellos proponía reactivar la economía colombiana mediante un modelo de estímulos al crecimiento de la oferta agregada. La exposición de los objetivos generales del Estado en materia económica se complementó con el libro *Cambio con equidad. Plan de desarrollo 1983–1986*³ publicado a mediados de 1983.

Sin embargo, no fue posible llevar a cabo las medidas que en estos documentos se reseñaban como consecuencia de la agudización de los problemas del sector externo y la declaratoria de inexequibilidad de la Reforma Tributaria. La crisis de la economía colombiana tocó fondo en el primer semestre de 1983, poniendo en cuestionamiento la estrategia del gobierno y obligándolo a dar un viraje parcial en la formulación de la misma.

Este texto pretende examinar con algún detalle los cambios que ha experimentado la política económica del actual gobierno enmarcada en una situación de crisis; reseñará además las principales teorías que se han formulado para explicar la actual coyuntura económica colombiana. La par-

-
- 1 Este trabajo fue redactado entre los meses de diciembre de 1983 y enero de 1984. Dada la naturaleza del tema, muchas de las cosas que en él se afirman están sujetas a rápidas variaciones de coyuntura. Agradecemos al profesor Hugo López C. por su valiosa colaboración como asesor del trabajo a lo largo de su elaboración y cuyos comentarios, anotaciones y señalamientos fueron decisivos para su realización. Agradecemos igualmente al profesor Carlos Esteban Posada por sus comentarios al borrador final. Obviamente lo aquí expresado es sólo de nuestra responsabilidad.
 - 2 Departamento Nacional de Planeación. “Documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos de desarrollo. (Versión preliminar)”. Bogotá, enero 1983. Mec. [Este documento se citará en adelante: “Documento general de conciliación. . .”]; “Fundamentos de la política macroeconómica”. Bogotá, febrero 1983. Mec.
 - 3 Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con equidad. Plan de desarrollo 1983–1986*. Bogotá, 1983.

te final del trabajo está dedicada a escudriñar las tendencias de corto plazo en la economía nacional y su influencia sobre las formulaciones de política económica del gobierno Betancur.

I. DIAGNOSTICO DE LA ECONOMIA COLOMBIANA: LA CONTROVERSI A DE FINALES DE 1982 Y LOS ASPECTOS CLAVES DEL DIAGNOSTICO

Desde 1980-1981 la economía colombiana se encuentra sumida en una fase recesiva. Durante los últimos cuatro años han venido disminuyendo dramáticamente la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto y el ritmo de absorción del empleo.

Con el cambio de gobierno, en Agosto de 1982, y a raíz de la agudización de la crisis económica a finales de dicho año, se suscitaron diversas polémicas en torno a las causas del estado recesivo de nuestra economía. A finales de 1982, FEDESARROLLO programó un debate sobre el tema, en el cual se expusieron diferentes posiciones al respecto⁴.

Más adelante, el Departamento Nacional de Planeación dio a conocer dos documentos preliminares al Plan de Desarrollo, *Cambio con equidad. Plan de desarrollo 1983-1986*, en los cuales se exponen los puntos

⁴ Las ponencias principales fueron: Fernández Riva, Javier. "Reactivación, estabilización y fortalecimiento económico"; Bejarano, Jesús Antonio. "Elementos para una estrategia de reactivación económica"; FEDESARROLLO. "Reactivación y control de la inflación". *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 3. Octubre 1983. pp. 123-167.

Todos los aspectos planteados en esta primera parte del artículo, se harán sobre la base de los artículos de este debate, además de los siguientes textos: Nieto Tafur, Federico. "La crisis del déficit". En: Foro Económico Nacional y Foro Regional de Medellín (Eds.). *Déficit fiscal en Colombia. Recopilación de las ponencias, comentarios y resúmenes referentes a los dos foros realizados en Medellín y Bogotá en septiembre 7 y 21 [de 1982] respectivamente*. Bogotá, Contraloría General de la República - Fundación Friedrich EBERT de Colombia (Fescol), [1983]. pp. 61-69; Misas, Gabriel. "Acumulación y crisis de la industria (notas para una conferencia). 1983. Mec; Ocampo, José Antonio. "Política económica bajo condiciones cambiantes del sector externo". *Ensayos sobre Política Económica*. No. 2. Septiembre 1982. pp. 7-65; Currie, Lauchlin et al. "Debate sobre reactivación: keynesianos vs. Keynes". *Economía Colombiana*. No. 145. Mayo 1983.

Dado lo dispendioso de estar permanentemente citando cada autor, omitimos su referencia y remitimos al lector a las referencias anteriores.

de vista del gobierno acerca de la crisis y los mecanismos para enfrentarla⁵.

Los aspectos más importantes para explicar la crisis económica colombiana han sido analizados desde diferentes puntos de vista los cuales podemos sintetizar en los siguientes tres aspectos: primero, causas internas o externas; segundo, causas coyunturales o estructurales y tercero, el papel de la política económica.

En la medida que las opciones de política económica para afrontar la crisis se desprendían —y se desprenden aún hoy— del diagnóstico que sobre ésta se tenga, es importante detenernos un poco en la discusión de su etiología resaltando los puntos claves de la polémica sin pretender agotarlos exhaustivamente.

1. Causas externas contra causas internas

El aspecto más importante de la polémica y en el cual se engloban los demás, concierne a si la crisis fue generada por causas externas o por causas internas, es decir, si el déficit en la demanda agregada se debe a su componente externo o al interno. Recordemos que la demanda agregada se puede expresar en la siguiente forma:

$$D = C + I + G + (X - M)$$

Donde:

- D = Demanda agregada
- C = Consumo privado
- I = Inversión privada
- G = Gasto público
- X = Exportaciones
- M = Importaciones

Los tres primeros elementos forman el componente interno y los dos últimos el componente externo de la demanda agregada. Ahora bien, quienes sostenían que el origen de la crisis se encontraba en las causas externas⁶, centraron su atención en la drástica caída del componente externo de la demanda.

5 Los dos documentos básicos elaborados por el Departamento Nacional de Planeación fueron: "Documento general de conciliación. . ." y "Fundamentos de la política macroeconómica". *Op. Cit.*

6 Fernández Riva, Javier. *Op. Cit.*

Aspectos tales como la disminución de la demanda internacional por productos básicos, las altas tasas de interés en el mercado mundial y el deterioro en los términos de intercambio, serían los principales factores que habrían incidido en la recesión de la economía del país. Traerían como consecuencia una caída en el valor de las exportaciones del país, produciendo a su vez un saldo negativo en el comercio exterior y una caída en las reservas internacionales. Esta situación sería agravada, a su vez, por el incremento, o al menos por el mantenimiento, en las importaciones, tanto en volumen como en valor, cuyo efecto neto habría sido una caída en la demanda agregada y por lo tanto en el ritmo de la actividad productiva.

Quienes pensaban que la crisis tenía su origen en factores internos⁷, tomaban como punto de partida la caída en la actividad industrial, generada en parte por factores exógenos como el contrabando y el atraso cambiario, pero sobre todo y principalmente, por factores internos como son las altas tasas de interés, las expectativas inflacionarias y la contracción en la demanda de bienes de consumo masivo.

Este último aspecto tendría su explicación en el cambio en los precios relativos de los alimentos, que aumentaron más que los precios industriales debido a mayores costos de producción y a una menor productividad. El gasto total en bienes—salario habrá, pues, aumentado, disminuyendo por tanto la demanda por bienes industriales con la consecuente caída en las ventas de la industria.

Adicionalmente, el proceso de nivelación por lo bajo en la distribución del ingreso (a favor de los sectores de ingresos bajos y en detrimento de los de ingresos medios) produjo, para quienes sostienen este punto

7 Véase la posición de FEDESARROLLO (*Op. Cit.*). Alrededor de esta posición está la de Jesús Antonio Bejarano (*Op. Cit.*) para quien la crisis es exclusivamente interna y estructural. El déficit en la demanda agregada se debe a una "contracción de la demanda final por bienes industriales de consumo masivo" que ejerce a su vez un efecto en cadena hacia el resto de la economía a través de las demandas inducidas; esta contracción se debe, a su turno, al cambio en los precios relativos de los alimentos. Al sector externo y a la política económica le asignan un papel secundario en la explicación de la crisis.

La posición del gobierno matiza de manera heteróclita las ideas de FEDESARROLLO. En los documentos de principios de 1983 del Departamento Nacional de Planeación antes citados, se atribuía la recesión tanto a causas externas como internas, sin darle preponderancia a ninguna de ellas. Su posición se puede sintetizar así: la crisis económica tiene su origen en la caída de la demanda externa e interna y en la desmotivación de la oferta.

de vista, un cambio en la composición de la demanda por bienes—salarios en perjuicio de los bienes industriales.

Esta situación general debió, en consecuencia, expresarse en una baja en el ritmo de absorción del empleo y en la consecuente caída en el ingreso familiar, haciendo más crítico el déficit de la demanda agregada. En síntesis, primero el consumo y luego la inversión —en la medida en que se ajustara pasivamente a la caída de la demanda— eran las principales variables explicativas de la situación recesiva de la economía colombiana.

Ahora bien, quienes asignaban a las causas internas el papel principal en la explicación de la crisis, parten de medir la importancia relativa de la demanda doméstica, las exportaciones y las importaciones en la producción industrial.

Las cifras que se presentan a continuación reflejan la contribución de cada una de esas variables, en términos porcentuales, al crecimiento de la producción según el análisis de Chenery.

CUADRO No. 1

COLOMBIA. CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION SEGUN ANALISIS DE CHENERY

Total Industria	1967-1974	1974-1980
Demanda doméstica	7.2	5.8
Sustitución Importaciones	-0.3	-0.9
Exportaciones	1.5	0.5
TOTAL	8.4	5.4

FUENTE: Ocampo, José Antonio. "Política económica bajo condiciones cambiantes del sector externo". *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2. Septiembre 1982, p. 26.

Según se desprende del cuadro No. 1, el crecimiento de la producción depende en mayor medida (86.00% en 1967-1974 y 114.00% en 1974-1980) del dinamismo de la demanda interna que del comportamiento del comercio exterior. Al respecto concluye José Antonio Ocampo:

El factor que individualmente ha contribuído más a desacelerar el crecimiento industrial después de 1974 ha sido el menor dinamismo de la demanda, seguido por el más lento crecimiento de las exportaciones.⁸

Se olvidan, sin embargo, de ciertas limitaciones del método Chenery. Dicho análisis es cuestionable, en primera instancia, porque sólo se refiere a la industria, sin tomar en cuenta los demás sectores productivos de la economía; en segundo lugar, el modelo no tiene en cuenta el efecto multiplicador sobre la demanda agregada originado por el sector externo. En otras palabras, no mide y no separa los factores que inciden en el comportamiento de la demanda doméstica, dentro de los cuales se cuenta el efecto multiplicativo del sector externo sobre la demanda interna⁹.

2. El papel desempeñado por la política económica

Un segundo aspecto de esta controversia versaba sobre el papel desempeñado por la política económica, especialmente la implantada por el gobierno anterior.

Así, para algunos representantes del gobierno pasado¹⁰, la política económica implementada por el gobierno de Julio César Turbay Ayala habría ejercido un papel amortiguador de la recesión más que intensificador de ella¹¹. El déficit fiscal habría sido consecuencia inevitable de la recesión y un elemento esencial para evitar mayores dificultades derivadas de la insuficiencia en los otros componentes de la demanda agregada. Señalaban igualmente, que si bien la política monetaria podría tildarse de "insuficiente", es poco probable que con un mayor incremento de los medios de pago se hubiese logrado un incentivo, sin mayor inflación, a la producción doméstica. Además, dicha política no restringió el margen monetario al sector privado, pues la inversión responde poco a las variaciones en las tasas de interés.

En síntesis, la política económica habría logrado atenuar los peores efectos de una recesión esencialmente coyuntural y producida por fac-

8 Ocampo, José Antonio. *Op. Cit.* p. 25.

9 Por ejemplo, el sector industrial incluye la industria de la trilla que depende a su vez del comportamiento del sector externo y no del sector interno.

10 Véase Fernández Riva, Javier. *Op. Cit.*

11 Especialmente notorio en la ciudad de Medellín durante el último año de gobierno (1981-1982) y que mediante una política expansiva de gasto en obras públicas hizo descender las tasas de desempleo.

tores externos. Se descarta cualquier hipótesis que caracterice la crisis como estructural.

Para FEDESARROLLO, por el contrario, la política fiscal expansiva del gobierno de Turbay fracasó por la composición de la inversión pública realizada, la cual se basó en un alto componente importado que no tuvo efectos multiplicadores sobre la economía y generó el alto déficit fiscal. Igualmente, se habría implementado en dicho gobierno una política monetaria restrictiva con el fin de moderar el “impacto monetario del déficit fiscal”. Se agrega a esta política unas expectativas estables de inflación y un creciente déficit que tuvo que arrastrar a la economía a una situación de iliquidez, con el consecuente descenso en el crédito al sector privado y la elevación en las tasas de interés. Estas últimas debieron reforzar las expectativas inflacionarias y desestimular la inversión productiva. Así, concluye FEDESARROLLO:

lo único que se obtuvo fue la desviación de recursos y de gasto del sector privado hacia el sector público agravando considerablemente la recesión del sector industrial y contribuyendo a un mayor crecimiento de las tasas de interés¹².

3. Causas coyunturales contra causas estructurales

Un tercer aspecto de esta polémica era el referente a si la explicación de la crisis debía buscarse en causas coyunturales y de corto plazo o en causas estructurales de larga maduración.

En parte esta alternativa reduplica la controversia “causas internas contra causas externas” antes expuesta, en la medida en que —al menos para el caso de una economía como la colombiana— la determinación exógena de la crisis es de por sí una determinación coyuntural (para la economía mundial, en cambio, la coyuntura es siempre la manifestación de efectos estructurales y endógenos que hacen eclosión en un momento determinado). Pero en parte se trata de un aspecto diferente, en la medida en que no toda determinación endógena y local tiene necesariamente que ser de tipo estructural: v. gr. la política monetaria restrictiva pudiera ser sólo un “error de concepción”, el alza relativa en los precios agrícolas pudiera ser el fruto de malas condiciones climáticas, etc.

Habiendo reseñado antes las tesis de tipo “externo” y por tanto coyuntural y algunas de tipo “interno—estructural” (en particular las que veían en las alzas tendenciales de los costos agrícolas y en el cambio a largo plazo

12 FEDESARROLLO. *Op. Cit.* p. 150.

en la distribución del ingreso, las causas de la crisis), nos ocuparemos aquí solamente de la idea según la cual las modalidades que asumió la acumulación de capital en el pasado son responsables del marasmo actual de la industria.

De acuerdo con ello, la raíz del problema debe buscarse en la poca variación de la estructura productiva, pues el crecimiento industrial ha estado jalonado en esencia por el dinamismo de los bienes de consumo no durables, sin presentarse desarrollo en nuevas ramas de la producción. Por lo tanto, la inversión se ha orientado a la reposición y a la modernización en las industrias ya existentes sin modernizarse la capacidad productiva manufacturera¹³.

Durante

la década del setenta y aún hoy en día, en la economía colombiana se han dado las condiciones para el desarrollo de una acumulación extensiva.¹⁴

Este fenómeno se explica por el rápido desarrollo del capital financiero y el creciente divorcio de la esfera real, con el consiguiente deterioro del progreso técnico vía acumulación de capital. Lo anterior se refuerza por la rigidez de las "firmas líderes" hacia los cambios en las condiciones de demanda y el rápido proceso de innovaciones tecnológicas.

En síntesis, las causas de la actual crisis industrial radican en su estructura productiva y en las formas que asume la acumulación de capital en Colombia, donde durante las últimas dos décadas se ha dado una acumulación extensiva de capital y un freno al progreso técnico.

II. LA CRISIS ACTUAL TIENE PRINCIPALMENTE SU ORIGEN EN EL SECTOR EXTERNO

¿Por qué la crisis? Hasta ahora nos hemos limitado a exponer —sin terciar, a no ser de manera implícita, en la polémica— las principales controversias que se suscitaron al respecto. No obstante, como el objetivo de este ensayo —la evaluación de la política de reactivación del gobierno— exige un juicio absolutamente claro sobre la etiología de la recesión, trataremos a renglón seguido de aclarar nuestra posición al respecto. A pesar

13 Misas, Gabriel. *Op. Cit.* p. 1.

14 *Ibid.* p. 8.

de que en cada una de las tesis expuestas antes, se contienen elementos de verdad —de tal manera que la aceptación exclusiva de alguna de ellas, necesariamente pecaría de unilateral— evitaremos el riesgo facilista del eclecticismo que consiste en decir que todas son igualmente ciertas. En cambio, nos esforzaremos por jerarquizar los factores buscando hasta donde sea posible una explicación unitaria.

Sostendremos aquí la idea de que la crisis actual es esencialmente inducida desde el exterior y que por tanto tiene para nosotros un carácter básicamente coyuntural. Ello no obstante que elementos internos de tipo económico—estructural y aún de tipo político (política económica), a pesar de su carácter subordinado, jugaron un papel que le da características propias a la actual recesión en el país. La influencia del sector externo aparece, pues, mediada y modificada por el contexto interno en vez de ejercerse de manera automática y mecánica.

Para ello, analizaremos en primer lugar el comportamiento de las principales variables macroeconómicas en los últimos años para mostrar luego lo ocurrido con el sector externo y describir sus efectos sobre la economía local.

1. Evolución de las variables macroeconómicas en el período 1975—1983

A partir de los años 1974—1975 y hasta hoy la economía colombiana ha experimentado un ciclo completo, con sus respectivas fases de crisis, auge, crecimiento moderado y recesión. Cada una de estas fases ha estado asociada con el comportamiento del sector externo. En el Cuadro No. 2 se presenta la evolución de las principales variables macroeconómicas para el período considerado.

Puede observarse en este Cuadro la caída que experimenta el Producto Interno Bruto total de la economía colombiana entre 1974 y 1975, al pasar del 6.90/o al 3.80/o. A esta caída se asocia, a su vez una drástica disminución del Producto Interno Bruto industrial (5.60/o a 0.70/o) aunque el Producto Interno Bruto agrícola permaneció relativamente constante (5.4 a 6.00/o). Es de señalar que este período recesivo estuvo acompañado de una importante reducción de nueve puntos en la inflación, la cual pasó de 26.90/o en 1974 a 17.90/o en 1975. En el frente externo se presentó un deterioro en los términos de intercambio y el peso se mantuvo relativamente estable frente al dólar.

CUADRO No. 2

EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS
DURANTE EL PERIODO 1974-1983

AÑOS	Producto Interno Bruto total (porcentaje) (1)	Producto Interno Bruto industrial (porcentaje) (1)	Producto Interno Bruto agropecuario (porcentaje) (1)	Inflación (porcen.)	Variación Reservas Internacionales (Millones de de dólares)	Términos de Intercambio (2)	Tasa de Cambio Real (2)
1974	6.9	5.6	5.4	26.9	87	108.2	105.4
1975	3.8	0.7	6.0	17.9	117	100.0	100.0
1976	4.6	7.1	2.9	25.9	619	140.4	98.8
1977	4.8	4.1	3.3	29.3	664	194.7	88.0
1978	8.9	8.5	8.2	17.9	657	147.3	89.1
1979	5.1	4.6	5.0	29.8	1620	129.9	86.9
1980	4.2	2.3	2.2	26.6	1306	132.2	87.1
1981	2.5	-2.5	3.0	26.6	215	112.2	83.7
1982	1.5	-2.6	-0.8	23.9	- 740	-	81.5
1983	0.5-1.5*	-2.5 -3.0**	1.2***	16.6	-1800*	-	77.0

* Preliminares

(1) Año base: 1970

** Estimaciones FEDESARROLLO

(2) Año base: 1975

*** Estimaciones Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

FUENTE: Montes, Gabriel. "Políticas macroeconómicas y desarrollo agropecuario". *Revista Nacional de Agricultura*, No. 865. Diciembre 1983, p. 35.

Entre 1975 y 1978 la economía colombiana empieza una fase de recuperación, año en el cual se presenta el máximo nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto, alcanzando una tasa de 8.9%. Igualmente el Producto Interno Bruto industrial y agrícola presentan los máximos niveles de la década con tasas de 8.5% y 8.2%, respectivamente. A nivel externo, mejoran los términos de intercambio y por tanto aumentan considerablemente las reservas internacionales. En estas condiciones el peso inicia un proceso de revaluación real respecto al dólar que se continuaría hasta 1983. Este período de recuperación y auge económico está ligado a la bonanza cafetera y en general a las buenas perspectivas del sector externo.

A partir de 1978 la economía entró en una fase de deterioro que persiste aún hoy. El crecimiento del Producto Interno Bruto, año a año, se hace menor hasta llegar a niveles que fluctúan entre 0.5% y 1.5% anual; en la industria se presenta prácticamente un “proceso de desindustrialización”, pues sus tasas de crecimiento son negativas y el sector agrícola presenta igualmente bajas tasas de crecimiento. Respecto a la inflación, la tasa promedio es superior al 25%. A nivel externo comienza un proceso de deterioro en los términos de intercambio, el peso se revalúa cada vez más respecto al dólar y las reservas internacionales del país empiezan a disminuir fuertemente, especialmente a partir de 1980.

Este último período está asociado con el fin de la bonanza cafetera, la pérdida de competitividad de los productos colombianos en el exterior y la recesión que empieza a darse en el ámbito internacional. En el período 1980–1981, el Producto Interno Bruto mundial tuvo un crecimiento de sólo 1.8% y en 1981–1982 de 0.3%¹⁵.

2. Comportamiento del sector externo

La recesión económica mundial se transmite a la economía doméstica vía comercial y vía financiera. La crisis externa comercial redujo, en primera instancia, el precio en dólares del café, haciendo que el valor exportado cayera a pesar de que su quantum se mantuvo relativamente constante. Por su lado, el volumen y por lo tanto el valor de las exportaciones no tradicionales cayó también. Como resultado, entre 1980, 1981 y 1982 el valor total de las exportaciones bajó bruscamente pasando de cuatro mil millo-

15 Kalmanovitz, Salomón. “Las posibilidades de la política económica en la coyuntura recesiva”. En: Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica (CIDSE) – Universidad del Valle (Ed.). *La política económica y social del gobierno de Belisario Betancur*. Cali, Corporación Editorial Universitaria de Colombia, 1983.

nes, a tres mil doscientos y a dos mil ochocientos millones de dólares, respectivamente¹⁶. Para 1983 continuó decayendo¹⁷.

Habida cuenta de la relativa inflexibilidad de las importaciones (que sólo cayeron significativamente en 1983) el saldo comercial se hizo negativo y se agravó progresivamente pasando, con relación al Producto Interno Bruto del (+) 3.20% en 1977 y (+) 1.50% en 1978, al (-) 2.00% en 1981 y (-) 4.50% en 1982¹⁸.

Los resultados de la balanza cambiaria corriente (ver cuadro No. 3) reflejan este debilitamiento progresivo del comercio exterior colombiano.

CUADRO No. 3
COLOMBIA. BALANZA CAMBIARIA 1980-1983

Año	Ingresos Corrientes (1)	Egresos Corrientes (2)	(1) - (2)
1980	5.654	4.919	735
1981	4.987	5.640	- 653
1982	4.396	5.623	-1.227
1983	3.247*	5.033*	-1.786

* Enero - noviembre

FUENTE: *Revista del Banco de la República*, Vol. LVII, No. 675. Enero de 1984, p. 60.

De otro lado, la crisis internacional que ha venido afectando desde hace varios años a los países industrializados¹⁹ posee también un carácter financiero. El crédito internacional se ha reducido, afectando las entradas de capital extranjero al país. Y de otro lado, el alto déficit fiscal en los Estados Unidos ha obligado al gobierno de ese país a recurrir masivamente al crédito, con lo cual las tasas externas de interés han aumentado significa-

16 *Ibid*

17 En la parte IV se analiza con más detalle la evolución del sector externo en 1983, las causas de dicha evolución y la política económica implementada.

18 Kalmanovitz, Salomón., *Op. Cit.*

19 Véase la parte IV del presente trabajo.

tivamente y el dólar se ha revaluado junto a las monedas europeas y japonesa.

En estas condiciones no sólo se agrava la situación cambiaria del país sino que se producen tendencias alcistas sobre la tasa interna de interés (o al menos se fijan toques mínimos muy elevados que impiden su reducción).

La posesión de abundantes reservas de divisas —heredadas de la bonanza cafetera anterior— constituye la primera peculiaridad colombiana respecto a otros países en vías de desarrollo. Esta peculiaridad permitió (obligó quizá) la continuidad de una política cambiaria laxa, al menos en un primer momento. De esta forma, las presiones devaluacionistas que en otras condiciones debieran haber operado, no se manifestaron o lo hicieron con un gran retraso. De tal manera que entre 1980 y 1982 se produjo, más bien, una revaluación real mayor del peso con respecto al dólar.

Como comenta José Antonio Ocampo,

el espejismo de la bonanza nos escondió durante muchos años una situación de acelerado deterioro del sector externo de la economía colombiana. A este espejismo contribuyó el endeudamiento externo que ha venido adquiriendo el país desde 1978.²⁰

La abundancia de reservas internacionales no permitió ver el deterioro progresivo de los términos de intercambio y en especial la caída en los precios del café.

Adicionalmente, la desaceleración de las reservas monetarias tiene implicaciones de orden político vía las presiones sobre la devaluación. De todos es conocido los efectos negativos que sobre la economía en general ejerce una mayor tasa de devaluación.

Por último, la crisis internacional que ha venido afectando desde hace varios años a los países industrializados²¹ ha repercutido a nivel doméstico, no sólo deprimiendo la demanda agregada sino afectando las tasas de interés domésticas. El alto déficit fiscal en Estados Unidos condujo a una elevación en las tasas de interés externas al recurrir el gobierno norteamer-

20 Ocampo, José Antonio. "La recesión y la política económica". En: Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica (CIDSE) — Universidad del Valle (Ed.). *Op. Cit.*

21 Especialmente hasta 1982, pues a partir de 1983 la recuperación económica en los Estados Unidos experimentó un crecimiento del tres por ciento y se prevé que para 1984 será mayor.

ricano al crédito interno para financiar dicho déficit. Este aumento en las tasas de interés externas es una razón adicional que evita que las tasas de interés domésticas disminuyan.

3. Efectos sobre la demanda interna y la producción: ¿la crisis contrae la demanda o la contracción en la demanda generó la crisis?

En estas condiciones, la demanda interna tenía que afectarse. El primer impacto lo sufrieron, naturalmente, los exportadores. La reducción del precio en dólares y/o del volumen exportado, en presencia de una tasa insuficiente de devaluación nominal, contrajo sus ventas en pesos. Sus utilidades y/o su producción —y por tanto, en este caso, el empleo y los salarios y, de nuevo, la masa de utilidades— se resintieron.

Al igual que con la producción exportable, se desanimó también la demanda intermedia, contagiando a todas las ramas conectadas vía insumo—producto al subsistema exportador. La desaceleración en el crecimiento de la masa salarial afectó por su lado el consumo, es decir a las ramas productoras de bienes salarios. Por su parte, la inversión (es decir la demanda por equipos y construcciones) tenía que caer: Primero, a causa del efecto “acelerador”, es decir “inducida” por el marasmo en las ventas y la consiguiente debilidad de las utilidades. Segundo, por el desánimo engendrado por la tendencia alcista en las tasas reales de interés (éstas a su turno, fruto del incremento en las tasas externas, de una devaluación nominal al menos estable o con perspectivas de aumento y de las menores presiones inflacionarias). El proceso transmitió, de manera retroactiva, las tendencias receptoras a toda la economía.

Prescindiendo del gasto público —cuyo análisis merece un acápite separado— es preciso reseñar brevemente el comportamiento de un último elemento de la demanda agregada: las importaciones. Su relativamente baja inelasticidad inicial frente al ingreso impidió que las fuerzas comprensivas sobre la demanda nacional pudieran ser contrarrestadas por la apertura de un espacio de “sustitución de importaciones” y más bien las agravó. Esa relativa inelasticidad debe a su turno explicarse —si dejamos de lado los factores de política económica— por la abundancia original de divisas y por fenómenos cambiarios (sobreevaluación del peso frente al dólar, del dólar frente a otras divisas juntas, y devaluaciones en las monedas de nuestros socios comerciales latinoamericanos).

Así pues, la crisis externa terminó por afectar, directa o indirectamente, a todos los componentes de la demanda agregada interna.

Este efecto tiende a generar —a nivel de la conciencia— un primer espejismo: “la caída en la demanda agregada genera la crisis”, cuando es más bien al revés. Este primer *quid pro quo* es neto al nivel del consumo interno: como la caída en el ingreso y en el consumo afecta naturalmente más a los bienes de alta elasticidad ingreso (los productos industriales) y menos a los de baja elasticidad ingreso (los alimentos), el resultado es un movimiento relativo de precios a favor de la agricultura y en contra de la industria. La tentación de invertir el sentido causal es demasiado grande.

4. El papel de la política económica: ¿determinismo o voluntarismo?

A medida que se produce una caída en las reservas internacionales, se genera una destrucción primaria de dinero y el ritmo de expansión monetaria tiende a decrecer. He aquí la base real de un segundo espejismo: “Crisis por restricción monetaria (en presencia de expectativas inflacionarias estables)”.

En este sentido cobra importancia el papel de la política económica, pues según la concepción que de ella se tenga, es muy fácil culpar al gobierno por no haber implementado una política monetaria expansiva que contrarrestara los efectos contraccionistas producidos por el sector externo. Nuestro punto de vista es que dicha política no es totalmente autónoma y que la contracción en la oferta monetaria fue forzada por la situación recesiva del sector externo. Además, las variables de política no se ajustan perfecta e inmediatamente como respuesta a problemas coyunturales, presentándose atrasos en dichos ajustes. Debe no obstante reconocerse que —dentro de límites estrechos impuestos por las circunstancias— la política económica puede reforzar o contrarrestar los efectos mecánicos de la economía y que, por lo tanto, existe un cierto margen de maniobra para el Estado.

La política económica reforzó el deterioro en la balanza comercial correspondiente al permitir una política de liberación de importaciones y una revaluación real del peso colombiano. Aún así, cabe preguntarse por la viabilidad de una política diferente en presencia de reservas de divisas de la magnitud alcanzada entre 1976—1982.

La política expansionista de gasto e inversión públicos durante el gobierno de Turbay y especialmente en su último año tuvo —si se descuentan su alto componente importado— el efecto positivo de contrarrestar la caída en los medios de pago y en el ritmo de actividad productiva. Sin embargo, esta situación condujo a un incremento en el déficit fiscal a través de dos formas: de un lado, al recurrir al crédito interno para su funciona-

miento, dejando un margen menor para el sector privado, lo cual presionó las tasas de interés hacia arriba con el consiguiente efecto negativo sobre la inversión. De otro, al acudir a la emisión se contrarrestó al menos en parte, la comprensión en la oferta monetaria.

De esta forma se configura un ambiente desfavorable sobre el ingreso nacional, y se generan expectativas negativas para la inversión privada, la cual tiende a disminuir a lo largo del período de crisis.

5. Precios e inflación: el papel de las expectativas y de las presiones autónomas sobre los costos.

Respecto a los precios y la inflación se presentaron dos tendencias contrapuestas: de un lado, se dieron tendencias a la baja, como resultado de la caída en la demanda agregada. Dadas las diferentes elasticidades ingreso de la demanda, los precios relativos de los alimentos tendieron a subir respecto a los productos industriales, por lo menos hasta 1982 (en 1983 se invirtió la tendencia, ya veremos por qué). De ello nos hemos ocupado ya antes. De otro lado, se mantuvieron ciertas presiones autónomas alcistas sobre el nivel general de precios y se produjeron nuevas presiones inducidas. Entre estas últimas se cuentan el alza en los costos financieros (fruto de las mayores tasas de interés) y los mayores costos fijos unitarios (generados por la caída en la demanda, para el caso de la industria). Entre las primeras no deben descartarse posibles restricciones de largo plazo en la oferta agrícola y en todo caso deben contarse las expectativas de altas tasas de inflación conformadas por una experiencia de años.

Resulta cierto que la combinación de una oferta monetaria reducida y de expectativas estables de inflación (o de presiones autónomas de éstas sobre los precios) se traduce en un crecimiento menor del Producto Interno Bruto. Y en este sentido parece lícito pensar que expectativas y presiones autónomas de costos juegan como factores agravantes de la crisis. Pero no la producen. Existieron antes de la crisis y coexistieron con ella. Por lo demás, en el caso de las expectativas se trata de elementos friccionales que se ajustan con lentitud, por regla general.

El resultado neto de esas dos tendencias opuestas fue inicialmente (1980-1982) el mantenimiento de la inflación a un alto nivel, a causa de expectativas altas de precios y empujes de costos y luego (después de 1982) una contracción de su ritmo, a medida que la caída en la demanda agregada se agravó, las importaciones agrícolas de los países fronterizos aumentaron y las expectativas se amoldaron a la nueva situación. De ello nos ocuparemos más adelante.

III. POLÍTICA DE REACTIVACION E INCIDENCIA SOBRE LA ECONOMÍA EN GENERAL

1. Política esbozada en los documentos del Gobierno de fines de 1982.

Con base en el diagnóstico que se había elaborado sobre la crisis en la economía del país, el gobierno formuló, a finales de 1982 y principios de 1983²², un conjunto de medidas de política económica conducentes a la reactivación económica. Estas medidas reposaban sobre los siguientes cuatro pilares básicos: austeridad fiscal, control de la inflación, plan masivo de vivienda popular e incentivos diversos a la actividad privada. Los aspectos fundamentales de cada uno de ellos se exponen a continuación.

A. Austeridad fiscal

Una de las mayores preocupaciones del actual gobierno desde sus inicios ha sido el creciente déficit fiscal—monetario²³ que a finales de 1982 ascendía a noventa mil millones de pesos²⁴, lo cual condujo a que el gobierno se trazara desde el principio una política de austeridad fiscal.

22 Departamento Nacional de Planeación. *Op. Cit.*

23 Para diferenciarlo de las definiciones de tipo contable. Véase: Foro Económico Nacional y Foro Regional de Medellín. *Op. Cit.* p. 5.

24 “Finanzas Públicas”. *Coyuntura Económica*. Vol. XIII, No. 1. Marzo 1983. p. 135. Es importante señalar a qué noción de déficit se refiere este valor. Al respecto señala *Coyuntura Económica*:

Debe recordarse que el déficit fiscal se define como la diferencia entre los gastos corrientes más las inversiones y los ingresos corrientes, excluidos de éstos los recursos no tributarios de la Cuenta Especial de Cambios (La utilidad en compra y venta de divisas y el saldo neto del manejo de las reservas internacionales). Por lo tanto, esta definición difiere significativamente de la utilizada por la Contraloría General de la República. Difiere también, aunque en menor medida, de la utilizada por el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, en cuanto esta última incluye la amortización de la deuda dentro de los gastos corrientes, lo cual se estima aquí equivocado. (*Ibid*).

Es sabido que no existe una única definición de déficit. Por lo tanto, su magnitud depende de cómo se defina. Acá se sigue la definición de FEDESARROLLO. Sobre este aspecto, véase el artículo de Wiesner Durán, Eduardo. “El origen político del desequilibrio fiscal”. En: Foro Económico Nacional y Foro Regional de Medellín (Eds.). *Op. Cit.* pp. 125–144.

El déficit (o superávit) se puede expresar en la siguiente forma:

$$D = I_c - G \quad (1)$$

$$I_c = ITP + IKP + INP \quad (2)$$

$$G = GAF + GAI \quad (3)$$

Donde:

- D = Déficit presupuestal
- I_c = Ingreso corriente presupuestado
- G = Gastos autorizados
- IKP = Ingresos de capital presupuestados
- INP = Ingresos no tributarios presupuestados
- ITP = Ingresos tributarios presupuestados
- GAF = Gastos autorizados de funcionamiento
- GAI = Gastos autorizados de inversión

Si bien es cierto que el tema del déficit ha producido (y sigue produciendo) importantes debates en el país, pueden identificarse dos causas principales en su explicación. Primera: la caída en los ingresos corrientes —tributarios o no— ligados al sector externo (ingresos de la cuenta especial de cambios, impuesto ad-valorem sobre el café, etc.) y el menor dinamismo que la recesión imprimió a los tributos dependientes del Producto Interno Bruto (renta, ventas, etc.). Segunda: la relativa inflexibilidad del gasto público entre 1980—1982, especialmente en el rubro de las Transferencias²⁵.

Con base en esta situación, el gobierno se propuso una política de austeridad fiscal con miras a reducir el déficit, mediante dos mecanismos:

— Una reforma tributaria orientada a disminuir la evasión y fortalecer la tributación directa y de esta forma, aumentar los ingresos.

25 Desde dos puntos de vista se ha explicado el origen del déficit: uno coyuntural y otro estructural. Según el primero, el causante fue el Plan de Integración Nacional (PIN), especialmente por la financiación de las obras públicas de los años 1980—1981, cuando el déficit pasa de menos del 1% del Producto Interno Bruto al 3.5% en 1982. Según el segundo, la causa es de más largo plazo, pues hace más de diez años en el país, el crecimiento en el gasto público ha sido mayor que los ingresos tributarios, es decir, hay una inadecuación de la estructura tributaria con el gasto. Para una mayor ilustración, véase Foro Económico Nacional y Foro Regional de Medellín (Eds.). *Op. Cit.*, en la cual se presenta la argumentación de los diferentes puntos de vista.

— Disminución en el gasto público mediante el control de los salarios en el sector público y aplazando importantes inversiones públicas.

Adicionalmente, formas alternativas de financiar el déficit —tales como la emisión primaria, los cupos en el Banco de la República o el endeudamiento interno y externo se descartaban por sus impactos inflacionarios y porque castigaban, vía presiones alcistas sobre las tasas de interés, la inversión privada.

B. Control de la inflación

Dos factores habrían estado determinando la inflación en los últimos años: las expectativas inflacionarias y la expansión monetaria. En el documento “Fundamentos de la Política Macroeconómica”, el Departamento Nacional de Planeación señala como

... en el país ha estado operando un proceso de formación de expectativas de inflación que a corto plazo ha tenido una significativa incidencia sobre el índice de precios. Por el contrario, a largo plazo, el nivel de inflación está determinado básicamente por el incremento secular de los medios de pagos y por el aumento del ingreso permanente.²⁶

En esta situación, la inflación se había convertido en un obstáculo al crecimiento económico y como el objetivo central era reactivar la economía, el gobierno consideraba que para que se dieran estímulos reales a la producción se requerían como condiciones necesarias una estricta política monetaria y un freno a las expectativas inflacionarias, es decir, que sólo a condición de reducir la inflación era posible reactivar la economía.

De esta forma, la política económica estaba orientada, de un lado, a la estabilización en el ritmo de expansión monetaria y, de otra parte, hacia el control de las expectativas de inflación, lo cual incidiría positivamente en la oferta y en la demanda agregadas.

Para el desmonte de dichas expectativas el gobierno propuso controlar las alzas en los salarios (especialmente del sector público y el salario mínimo), lo cual influiría positivamente en las empresas, pues al tener expectativas de costos menores la oferta aumentaría. Igualmente, se buscaba mantener bajos ritmos de devaluación, lo cual incidiría en menores costos internos.

26 Departamento Nacional de Planeación. “Fundamentos de la política macroeconómica”. *Op. Cit.*

En la estabilización del ritmo de expansión monetaria se propuso controlar los factores causantes de creación primaria que hacían que la oferta monetaria aumentara, como son el déficit fiscal y el crédito externo. En el caso de este último, no sólo por la emisión monetaria que implicaba y su consecuente impacto en la inflación, sino además porque se aumentaba el porcentaje de servicio a la deuda respecto al valor de las exportaciones.

Si bien es cierto que una política monetaria restrictiva como la propuesta podría contraer el crédito hacia el sector privado, se propusieron formas alternativas para evitar dicha contracción, tales como el retiro parcial del gobierno del mercado de valores y la disminución en el nivel de las tasas de interés.

C. *La construcción de vivienda*

Uno de los mayores compromisos del gobierno actual desde sus inicios fue el de llevar a cabo un plan masivo de vivienda popular. De esta forma, se le asignaron dos objetivos a este sector: uno de largo plazo, cual fue el de dotar de vivienda a amplios sectores de la población; otro de corto plazo, y fue el de servir de sector impulsador en la reactivación de la economía. Este último aspecto estaba justificado en la medida que es un sector que presenta una serie de ventajas respecto a los demás, tales como el que su desarrollo depende de factores internos, no tiene limitaciones en cuanto a producción de insumos, su componente importado es muy bajo, utiliza mano de obra no calificada en gran escala, tiene efectos multiplicadores sobre otras industrias y presenta una alta demanda potencial.

No obstante, se han señalado por parte de algunos analistas, los límites que como reactivador de la economía tiene el plan de vivienda popular, puesto que los efectos multiplicadores sobre otras industrias son muy bajos, algunos de los insumos pueden constituirse en cuellos de botella, la no obtención de los recursos podría ocasionar un déficit financiero a nivel del Instituto de Crédito Territorial (ICT) y de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), y en fin, el impacto negativo que pueda tener en el ingreso real disponible de las familias para otros gastos. Más adelante volveremos sobre estos aspectos.

D. *Incentivos a la actividad privada*

Como complemento a lo anterior, el gobierno propuso un conjunto de medidas tanto en el frente externo como en el interno, que se convirtieran en incentivos para la actividad privada.

Respecto al sector externo y como medidas alternativas a la devaluación, el gobierno buscaba estimular la oferta a través de incentivos y protección a la producción nacional mediante políticas tales como aumentos en el Certificado de Abono Tributario (CAT), incrementos en los aranceles a las importaciones y sometimiento al régimen de licencia previa de un número cada vez mayor de artículos de libre importación.

En relación al frente interno, se intentaba una disminución en términos reales de la tasa de interés. Inicialmente se trataba de rebajarlas mediante un "pacto de caballeros", que nunca funcionó, lo cual llevó al Presidente de la República a amenazar a la banca privada con hacerlo. Así mismo, disminuirlas mediante captaciones y crédito y operaciones de mercado abierto como también a través de una reforma financiera que haría bajar el componente de riesgo presente en esas tasas. De esta forma se posibilitaría la orientación de los recursos hacia actividades productivas (industria, agricultura, minería) y no especulativas a la vez que se evitaría la concentración del poder económico.

Otras medidas importantes a nivel interno eran las referentes a la reorientación de la demanda a través del cambio en los precios relativos de los alimentos para lo cual se debería implementar una aguerrida política de crédito e investigación agrícola que rompiera los problemas de oferta de este sector. Por último, se pensó en un cambio en la orientación de las compras oficiales que permitiera que la demanda se dirigiera hacia la producción doméstica y no hacia las importaciones como se venía haciendo, lo cual no sólo estaba afectando las divisas sino que desestimulaba la producción nacional.

Si se llevaban a cabo las medidas anteriores, la economía saldría de la crisis por la cual atravesaba desde años anteriores. Sin embargo, esta política desató una fuerte polémica en el país y a raíz del agravamiento de la situación que se produjo a comienzos de 1983, se hizo necesario un cambio en la orientación de la misma.

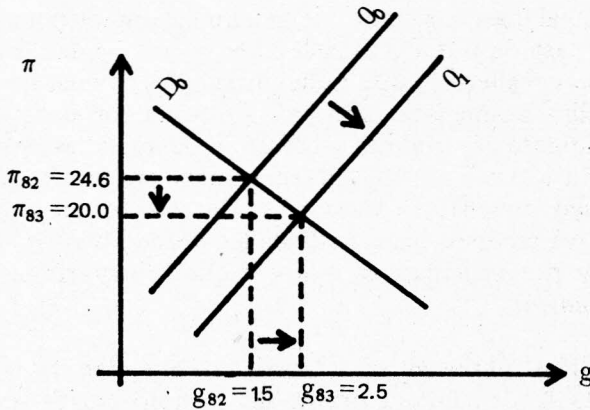
Antes de analizar estos puntos, veamos qué modelo subyacía en la política formulada a finales de 1982.

E. Sentido general de esta política: reactivación por el lado de la oferta más que por el lado de la demanda

Con base en los objetivos y medidas de política anteriormente señaladas, el gobierno pretendía reactivar la economía estimulando más bien el crecimiento de la oferta agregada antes que el de la demanda. Esta situación se ilustra en el Gráfico No. 1.

GRAFICO No. 1

REACTIVACION VIA OFERTA AGREGADA CON CONTROL EN LA INFLACION



Donde:

- π = Tasa de inflación
- g = Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)
- O = Oferta agregada
- D = Demanda agregada

En 1982 la inflación ascendió a 24.60% y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto fue de 1.50%, una de las más bajas desde el año 1970. Sobre esta base el gobierno buscaba reducir la inflación al 20% en 1983 y al mismo tiempo lograr una tasa de crecimiento en el Producto Interno Bruto de 2.50% ²⁷. Se obtendría así un crecimiento económico con estabilidad de precios, lo cual se podía lograr si se desplazaba la curva de oferta agregada de O_0 a O_1 .

Ahora bien, para que la curva de oferta agregada se desplace, se requieren tres condiciones básicas:

27 Estimativos iniciales del Ministro de Hacienda, Edgar Gutiérrez Castro, a finales de 1982: *El Mundo*. Noviembre 26 de 1982.

– Control de las expectativas inflacionarias (a través de los medios señalados en el numeral II) de tal forma que para cada nivel de precios los empresarios pudieran producir más, dado que sus costos estarían bajando relativamente.

– No devaluar a un ritmo muy alto, sin sobrepasar el 250/o, pues se incrementarían los costos de producción, dada la estructura complementaria de la economía²⁸.

– Que la demanda agregada no disminuya.

La viabilidad de este modelo no fue posible por un conjunto de circunstancias por las que empezó a atravesar la economía²⁹ que hicieron necesario un cambio de modelo.

Analizaremos a continuación la polémica que se suscitó y las condiciones que forzaron ese cambio de política.

2. Polémica sobre la política del gobierno

A. Reactivación por oferta o por demanda

Formulada así la política, surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál es su viabilidad? ¿Qué diagnóstico la sustentaba?

Evaluando las condiciones básicas que requería este modelo, señaladas en el numeral anterior, tenemos lo siguiente:

– El freno a las expectativas inflacionarias mediante el control de salarios no aparecía muy claro en su momento, debido a que éste sólo era factible en el sector público y en el salario mínimo. Además en ese entonces, en muchos sectores se pactaron alzas salariales superiores al 250/o. Lo anterior permitía pensar que las expectativas no iban a caer como se pensaba o que el salario no era el factor básico en la estructura de costos y por lo tanto en la determinación de la inflación.

– Respecto a la demanda agregada, ésta venía disminuyendo, agudizando su caída a finales de 1982 y principios de 1983.

28 Ocampo, José Antonio y Cabrera, Mauricio. "Precios internacionales, tipo de cambio e inflación". En: Cabrera Galvis, Mauricio (Ed.). *Inflación y política económica*. Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1980.

29 Especialmente asociadas con el sector externo, en la parte IV del presente trabajo se analizan estas situaciones.

Dos causas básicas están asociadas a la caída de la demanda:

— El creciente déficit externo, debido a que el valor de las exportaciones seguía disminuyendo y las importaciones continuaban aumentando³⁰. La caída adicional en el valor y en el quantum de las exportaciones lógicamente está asociada al agravamiento de la crisis internacional y en especial en los países vecinos, los cuales se vieron abocados a devaluar fuertemente sus monedas, dejando no sólo de ser mercados para nuestros productos, sino incluso convirtiéndonos en mercado para un creciente número de los suyos.

— La disminución en el gasto público debida, de un lado, al alto déficit presupuestal al finalizar el gobierno de Turbay y que condujo, con el cambio de gobierno, a la paralización de la inversión en obras públicas³¹; de otro lado, a los parámetros iniciales respecto al gasto público del gobierno actual, consistentes en una política restrictiva en la expansión monetaria y en no acudir al crédito interno y externo, por las consecuencias inflacionarias que tendrían.

En el Gráfico No. 2 se ilustra esta situación, la cual permitía vislumbrar que la oferta agregada no iba a aumentar o si lo hacía su crecimiento sería muy leve y además, la demanda agregada continuaría cayendo, lo que sería más recesivo, produciendo un "efecto perverso" en la economía, pues con esta estrategia se podría disminuir la inflación al costo de una mayor recesión.

Como se señaló en el numeral I, a finales de 1982 se dio en el país un intenso debate acerca de las causas que habían generado la crisis por la que atravesaba la economía. A pesar de que se produjeron diferentes explicaciones, el denominador común de todas ellas fue que la causa básica era la caída en la demanda agregada. La polémica se centraba, por lo tanto, en cuáles son los mecanismos para reactivar dicha demanda, lo que nos permitía formular que el problema de la reactivación había que abordarlo por el lado de la demanda y no por el de la oferta.

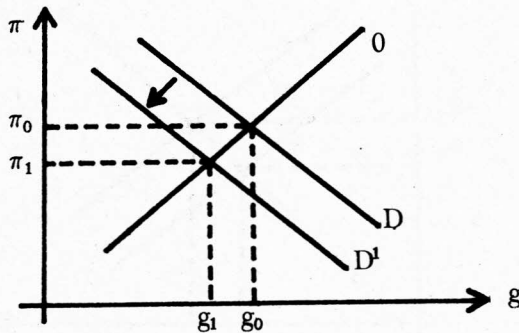
De acuerdo con ello, una mejor alternativa para reactivar la economía se obtendría a través de la demanda tal como se ilustra en el Gráfico No. 3, es decir, mediante el desplazamiento de la curva de demanda agregada hacia arriba y a la derecha, que permitía una tasa mayor de crecimiento en el Producto Interno Bruto aunque a costa de una mayor inflación.

30 Véase la parte IV del presente trabajo.

31 No en forma deliberada, sino debido a que lo presupuestado ya estaba gastado.

GRAFICO No. 2

CONTROL DE LA INFLACION CON MAYOR RECESION



Donde:

- π = Tasa de inflación
- g = Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)
- O = Oferta agregada
- D = Demanda agregada

Tres tipos de medidas de política económica podían lograr la situación anterior:

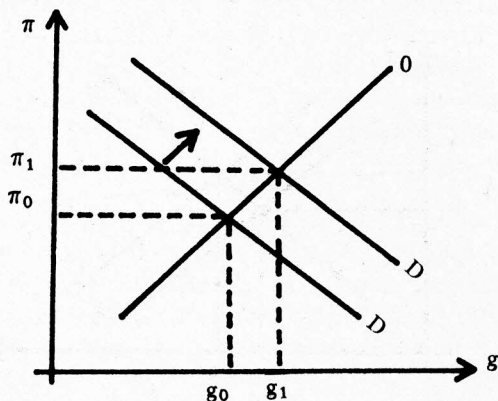
— Estabilizar o inclusive revertir el déficit externo mediante políticas tales como el incremento de artículos a licencia previa, aumento en aranceles a importaciones, control al contrabando y a viajeros al exterior, como medidas alternativas a la devaluación, es decir, medidas que afectaban las importaciones y no las exportaciones.

— Implementar una política fiscal expansionista que permitiera incrementar el gasto público y la inversión pública, ya sea acudiendo al crédito externo o emisión o acudiendo al crédito interno; las primeras conducentes a un crecimiento en la masa monetaria más no necesariamente la segunda.

— Devaluar más aceleradamente.

GRAFICO No. 3

CRECIMIENTO ECONOMICO CON INFLACION



Donde:

- π = Tasa de inflación
- g = Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)
- O = Oferta agregada
- D = Demanda agregada

La polémica que se suscitaba comprendía una amplia gama de aspectos de los cuales discutiremos los más importantes.

B. Aspectos principales de la polémica

Formuladas así las políticas, se originó una polémica sobre diversos aspectos entre los cuales se destacaron la viabilidad o contradicción entre los objetivos de estabilidad y reactivación, la política salarial y sus efectos sobre la demanda, el papel de la tasa de interés sobre la inversión, el papel de la vivienda desde el punto de vista de los objetivos social y de reactivación y la política de devaluación.

a. Estabilidad y reactivación

En el documento "Fundamentos de la Política Macroeconómica", en la sección dedicada a "las fuentes del crecimiento industrial", se señaló cómo una política monetaria restrictiva y el "desmonte de las expectativas inflacionarias, son requisito esencial para conceder estímulos reales

a la actividad productiva”³², es decir, que sólo reduciendo la inflación era posible reactivar la economía.

Planteado así el problema, surgían dos interrogantes: ¿Estabilidad y reactivación son dos objetivos compatibles en el corto plazo? ¿De no serlo, cuál debe privilegiarse?

Como lo señalaba *Coyuntura Económica*:

... es prácticamente imposible evitar en el corto plazo conflictos entre las metas de “estabilización” y las de “crecimiento económico” o reactivación.³³

De aceptarse este planteamiento, el gobierno debería dar prioridad al objetivo de reactivación sobre el de estabilidad, pues desde el punto de vista de la teoría económica los efectos económicos y sociales de la recesión y el desempleo son más graves que los producidos por la inflación³⁴, por lo tanto, en una coyuntura como la actual de recesión con inflación, debe otorgársele prelación al nivel de empleo y de ingreso real de los sectores más pobres de la población³⁵.

b. Política Salarial y reactivación de la demanda

Como señalamos en el numeral III.1.B, uno de los aspectos básicos para el control de la inflación era el concerniente a la política salarial, es

32 Dirección Nacional de Planeación. *Op. Cit.* p. 17.

33 *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 3. Octubre 1982. p. 152. Igualmente en el mismo número se presenta en el capítulo de “Empleo, salarios y precios”, una revisión de la literatura sobre el tema.

34 Entre los efectos, los dos más importantes señalados por *Coyuntura Económica* son:

1. La recesión destruye capacidad productiva y empresarial, la cual no se puede trasladar con facilidad a otras actividades, lo que ocasiona una pérdida de recursos para la economía.

2. El desempleo asociado con la recesión tiene consecuencias sociales y humanas más profundas que los efectos negativos que sobre la distribución del ingreso pueda tener, si es que los tiene, la continuación del proceso inflacionario.

Véase: *Coyuntura Económica*. Vol. XII, No. 3. Octubre 1982.

35 A la fecha de redacción del presente trabajo y en forma *ex-post*, la inflación efectivamente disminuyó considerablemente, colocándose en 16.60% para 1983. Igualmente, para 1983 puede afirmarse en forma *ex-post* que no hubo reactivación económica. Es decir, se dio un control de inflación sin crecimiento económico. Sobre estos aspectos se volverá más adelante.

decir, al control de los aumentos salariales como mecanismo que reproduce las expectativas de inflación.

También señalamos que la causa fundamental de la crisis por la que atraviesa la economía del país era el déficit en la demanda agregada. Por lo tanto, de lo que se trataba entonces era de incrementar dicha demanda. Ahora bien, un control en los salarios haría que fueran contradictorios los objetivos de estabilidad y reactivación, pues dicha política conduciría a lo primero mas no a lo segundo, pues no habría incrementos en la demanda por el lado de los salarios³⁶. Adicionalmente, una política salarial restrictiva podría ser más recesiva respecto a la industria si continuara el aumento en los precios de los alimentos y la restricción de oferta en la agricultura.

Por lo tanto, es pertinente señalar la crítica que al respecto hizo *Coyuntura Económica*:

[Una política salarial rígida sería] profundamente inequitativa, lo cual es abiertamente contradictorio con los principios de *Cambio con equidad*. ¿Por qué, como ya se hizo en el caso de la política monetaria, no se propone la reducción de los aumentos salariales nominales como una meta de largo plazo, una vez que se logre reactivar la economía, y se subordina la política salarial de corto plazo a los objetivos de reactivación y por las mismas razones que se ha decidido subordinar a este fin la política monetaria de corto plazo?³⁷

c. Tasa de interés e incidencia sobre la inversión privada

La relación entre las tasas de interés y la inversión ha sido objeto de múltiples estudios y amplios debates, en muchos de los cuales se ha señalado que una de las causas para que no haya incentivos a la inversión es la existencia de altas tasas de interés. Así, en el documento "Fundamentos de la Política Macroeconómica" del Departamento Nacional de Planeación se señalaba que

para la reactivación de la economía se requiere de una disminución en términos reales de las tasas de interés, para lo cual el gobierno ejercerá una activa política monetaria tanto a nivel de captaciones y crédito como en operaciones de mercado abierto.³⁸

36 Nótese que en la concepción del gobierno respecto a la relación salarios-expectativas de inflación, subyace una noción de inflación de costos vía salarios y no de demanda, es decir, que el problema se presentaría por el lado de la oferta, lo que estaría en contradicción con el diagnóstico.

37 FEDESARROLLO. "El Plan de Desarrollo 1982-1986, "Desarrollo con Equidad" ". *Coyuntura Económica*. Vol. XIII, No. 1. Marzo 1983. p. 190.

38 Departamento Nacional de Planeación. *Op. Cit.*

Cuatro consideraciones son necesarias al respecto:

— En Colombia hay indicios que la inversión es relativamente inelástica a las tasas de interés³⁹, o sea que la caída en las tasas de interés tendría que ser supremamente grande para incentivar la inversión, condición difícil de lograr en el país.

— En épocas de recesión la tasa de interés juega un papel secundario, pues para los empresarios el problema es de realización de los productos y no de financiamiento de la inversión. Bajo condiciones recesivas el gobierno podría ofrecer crédito a bajas tasas de interés sin que la inversión respondiera suficientemente.

— Si el gobierno implementara en el corto plazo una política monetaria restrictiva, dicha política se convertiría en un obstáculo a la caída en la tasa de interés, pues desde un punto de vista keynesiano la contracción en la oferta monetaria real se traduciría en un aumento en la tasa de interés⁴⁰.

— El gobierno aumentó las tasas de interés para las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) con el fin de incentivar la construcción y al mismo tiempo ofreció papeles en el mercado con alta rentabilidad, lo cual podría, en parte, neutralizar la disminución en las tasas de interés.

d. Papel de la vivienda en el objetivo de la reactivación y en el objetivo de la política social

El papel asignado por el actual gobierno a la construcción y más específicamente a la vivienda popular, en lo referente a los objetivos de reactivación económica y bienestar social, ha sido objeto de múltiples discusiones⁴¹. Las consideraciones que se presentan a continuación están basadas en algunas de las apreciaciones formuladas en el curso de esos debates.

39 Sarmiento Palacio, Eduardo. "Interpretación de la política monetaria en la década del 70". En: *Inflación, producción y comercio internacional*. Bogotá, PRO-CULTURA - FEDESARROLLO, 1982.

40 Es importante señalar que en un enfoque monetarista, una política monetaria restrictiva incidirá favorablemente en una disminución del nivel de precios y por lo tanto de la inflación, con la salvedad que la tasa de interés no es importante en este enfoque, pues la oferta de dinero no incide en la tasa de interés.

41 Véase al respecto: "Política social y recesión económica: el caso de la vivienda popular". *Coyuntura Económica*. Vol. XIII, No. 1. Marzo 1983. pp. 173-181.

El gobierno le asignó dos objetivos a la construcción de vivienda: uno de corto plazo, como reactivador de la economía y otro de largo, cual fue el de satisfacer esta necesidad básica de los sectores más pobres de la población.

Ahora bien, para analizar la relación y compatibilidad o no entre estos dos objetivos de corto y largo plazo es pertinente el siguiente señalamiento del Profesor Lauchlin Currie:

Lo que me gustaría discutir primero es que el problema de la vivienda para los más pobres no es primordialmente el de su vivienda, el de su alto costo, el de su localización y dotación, sino básicamente el de su pobreza.⁴²

Esta afirmación es oportuna como punto de partida para analizar el problema, puesto que,

... un plan de vivienda que ponga el énfasis en el lado de la oferta y en los aspectos financieros, olvidando la extrema pobreza de los mal llamados "des-techados", puede al fin encontrarse con sorpresas por falta de compradores, o porque las viviendas construídas terminen siendo demandadas y compradas por un estrato de ingresos superiores al de aquel para el cual fueron proyectadas, como le ha ocurrido con tanta frecuencia al Instituto de Crédito Territorial (ICT).⁴³

La discusión se centraba en la siguiente inquietud: ¿Hay o no hay incompatibilidad en el corto plazo entre los dos objetivos asignados a la construcción de vivienda popular? ¿De existir, a cuál de los dos se debe dar prelación en el corto plazo?

Los interrogantes más importantes que daban lugar a pensar que sí existía incompatibilidad en el corto plazo eran los siguientes:

— ¿Es compatible la magnitud del esfuerzo que es necesario realizar en el corto plazo para reactivar la economía con la asignación del 50% de los recur-

En este artículo se cita una extensa bibliografía al respecto, especialmente los diferentes trabajos presentados a la reunión técnica sobre vivienda, organizada por FEDESARROLLO en enero de 1983. Véase igualmente los artículos de Ochoa, Juan Camilo. "El plan Betancur de vivienda". *Revista Antioqueña de Economía*. No. 8. Cuarto Trimestre 1982; "Parálisis en la actividad constructora". *Revista Antioqueña de Economía*. No. 9. Primer Trimestre 1983.

42 Currie, Lauchlin. "La política de vivienda". *Desarrollo y sociedad*. No. 4. Noviembre 1982. p. 3.

43 Ochoa, Juan Camilo. "El plan Betancur de vivienda". *Op. Cit.* p. 9.

sos de las nuevas captaciones del sistema UPAC al financiamiento de vivienda popular?

— ¿Están dadas las condiciones estructurales para que el sistema de financiamientos pueda responder de manera inmediata y en forma masiva a la demanda potencial de vivienda popular?

— ¿Si no están dadas dichas condiciones, se están tomando las medidas necesarias para crearlas?

— ¿De no ser así, se estaría incurriendo en un alto costo social al distraer en el corto plazo recursos financieros que colocados en otras actividades podrían contribuir a reactivar más rápidamente la economía, y por tanto a mantener el nivel de empleo y los ingresos reales de los más pobres? ⁴⁴

— ¿No sería más conveniente pensar en alternativas de inversión en construcción que puedan cumplir mejor su función de reactivación de la economía, sirviendo al mismo tiempo como una garantía más segura de generación de empleo permanente y distributiva del ingreso? ⁴⁵

— ¿A corto plazo, la disponibilidad de tierras y el acceso a servicios públicos podrían convertirse en cuellos de botella a esta política?

e. Devaluación

Un último punto de la polémica concierne a la devaluación. La posición inicial del gobierno era clara: no a la devaluación brusca o muy acelerada, especialmente por los efectos inflacionarios que tendría. Sin embargo, para FEDESARROLLO

. . . la conjunción del atraso cambiario, que se ha gestado en los últimos años. . . y la generalización innegable del contrabando, está afectando a muchos sectores industriales. . . la aceleración de la devaluación tendría efectos sobre todo el conjunto del sector externo. ⁴⁶

Es importante señalar estos dos puntos de vista sobre la devaluación pues fue uno de los puntos respecto a los cuales fue necesario que el gobierno cambiara de posición y tomara partido por un ritmo mayor de ésta.

A continuación abordaremos los cambios fundamentales en la política del gobierno y las causas de ellos.

44 *Coyuntura Económica*. Vol. XIII, No. 1. p. 179.

45 Ochoa, Juan Camilo. *Op. Cit.* p. 11.

46 *Coyuntura Económica*. Vol. XII, No. 3. Octubre 1982. p. 163.

IV. CAMBIOS EN LA POLITICA ESTATAL EN 1983

Como se señaló anteriormente, el hilo conductor de la política del gobierno para reactivar la economía estaba por el lado de la oferta, pues se trataba de controlar los precios y disminuir el ritmo de inflación. Sin embargo, con la agudización de la crisis en el sector externo y la declaratoria de inexequibilidad de los artículos más relevantes del decreto ley de la "Emergencia Económica" a principios del año, la crisis por la que atravesaba la economía del país tocó fondo, poniéndose en cuestión la política de reactivación económica y el gobierno se vio obligado a introducir cambios en la misma. Así pues, esa política por el lado de la oferta no se pudo mantener totalmente y el gobierno dio un viraje parcial en la misma, haciendo énfasis en algunos aspectos de la demanda, pues el objetivo de controlar la inflación no sufrió cambios.

1. Factores que originaron el cambio de política

Los principales factores que indujeron al gobierno a introducir algunos cambios en su política están asociados a la situación de empeoramiento continuo en el sector externo como también en el sector productivo, la agudización del desempleo y la incertidumbre respecto a la disminución del déficit fiscal por los problemas a que se vio abocada la Reforma Tributaria desde principios del año. A continuación se analizan con más detalle dichos factores.

A. *Agravamiento de la crisis por el sector externo*

La causa más importante que influyó en la agudización de la crisis en la economía y que obligó al gobierno a introducir cambios en la política económica fue la drástica caída en las reservas internacionales, especialmente durante el primer semestre del año.

Al iniciar el año 1983, el país disponía de reservas por valor de 4.892 millones de dólares y al finalizar el año ascendieron a 3.175 millones, es decir, la pérdida de divisas en el año fue de más de 1.700 millones de dólares⁴⁷.

Varios factores están asociados a la disminución en las reservas internacionales, destacándose los siguientes:

47 "1983, año satisfactorio: Minhacienda". *El Mundo*. Diciembre 30 de 1983.

— El déficit comercial y el déficit en cuenta corriente los cuales ascendieron a 2.366.4 y 1.820.6 millones de dólares respectivamente⁴⁸ ya que los ingresos por exportaciones de bienes y servicios evolucionaron menos que los egresos. Dichos déficits se generaron por los bajos precios del café a principios del año, el estancamiento en las exportaciones tradicionales, la disminución en las exportaciones menores y el descenso en los ingresos de divisas por servicios.

— El mayor ritmo de devaluación en 1983 respecto al año anterior, combinado con altas tasas de interés externas, condujo a que parte de los recursos internos se canalizaran a la adquisición de divisas para trasladarlas al exterior, en busca de rentabilidades mayores a la tasa de interés doméstica⁴⁹, lo cual restó recursos internos a la actividad productiva.

Esta situación condujo al gobierno a abandonar en el segundo semestre de 1983 su intento de presionar a la baja las tasas de interés. Los problemas que afrontaba el sector externo estaban motivando la salida de capitales y en consecuencia las tasas de interés no podían bajar al 27%, como lo pretendía el gobierno, porque se perderían los incentivos para ahorrar en el país y se haría más atractivo depositar los recursos en el exterior⁵⁰

— La “crisis de fronteras” y la devaluación en los países vecinos frenaron las exportaciones a estos países e incrementaron las importaciones tanto legales como ilegales. Como se verá más adelante, estos factores jugaron un papel importante en la caída de la inflación en 1983, pues incrementaron la oferta de alimentos en forma considerable y a menores precios.

— La salida tardía en busca de crédito externo. Un crédito externo

48 “Disminuye déficit de balanza comercial”. *El Espectador*. Febrero 3 de 1984; “La urgencia de exportar”. *La República*. Febrero 5 de 1984.

49 La rentabilidad externa fue estimada en 38% anual. Véase Sarmiento Palacio, Eduardo. “La política de reactivación frente a la caída de reservas”. *El Espectador*. Agosto 14 de 1983.

50 Nosotros no queremos presionar las tasas de interés a un punto tal que nos desboque una salida de capitales del país en una situación internacional tan estrecha como la que hemos tenido

afirmaba el Ministro de Hacienda, Edgar Gutiérrez Castro, en septiembre. Véase *El Tiempo*. Septiembre 26 de 1983.

más oportuno hubiera frenado en parte la caída en las reservas y las presiones sobre el tipo de cambio⁵¹.

B. Empeoramiento en el sector productivo

Para evitar el empeoramiento que se presentaba en el sector agrícola e industrial, el gobierno optó por una política monetaria laxa, mediante la creación de cupos especiales de crédito en la forma de redescuento del sistema bancario y de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Este margen monetario más amplio estaba justificado por la drástica caída en las reservas internacionales, caída que promovía la contracción de los medios de pago.

C. Agravamiento del desempleo

Al finalizar 1982, la tasa de desempleo para las cuatro principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), fue de 8.90%. En el primer trimestre de 1983 se colocó en 10.80% y en el segundo en 12.20%⁵². De esta forma, el crecimiento en el desempleo durante el primer semestre de 1983, calificado de explosivo, condujo a que el gobierno introdujera medidas que permitieran incrementar la ocupación mediante un mayor gasto público, especialmente en obras públicas.

D. Creciente déficit fiscal

Un conjunto de factores hacían prever un creciente déficit fiscal, entre los cuales se destacan los siguientes:

— La inexequibilidad declarada en Febrero del Decreto Ley sobre la “Emergencia Económica” y por lo tanto, de la Reforma Tributaria⁵³ hacían

- 51 Es un hecho positivo que el gobierno haya acudido al endeudamiento externo. Sin embargo, acudió en forma tardía aunque podría ser justificado por la difícil situación por la que atravesaba el sistema financiero internacional.
- 52 En la parte V se presentan cifras sobre la evolución del empleo en 1983.
- 53 Recuérdese brevemente los objetivos de la Reforma Tributaria:
 - a. Disminuir el déficit fiscal y sustituir los ingresos de la Cuenta Especial de Cambios por ingresos tributarios.
 - b. Favorecer mecanismos de ahorro público y privado, como motor del proceso de crecimiento real de la economía.
 - c. Proteger los intereses de las clases de ingresos bajos y medios mediante un proceso de ampliación de la base impositiva, es decir, hacer más progresiva la tributación.

prever que ésta no iría a ser implementada. Aunque finalmente fue aprobada, sus efectos positivos respecto al recaudo sólo se reflejaron a finales del año⁵⁴.

– La disminución de los ingresos provenientes de la Cuenta Especial de Cambios, pues el gobierno no podrá utilizar esos ingresos como parte del Presupuesto (Decreto 93 de 1983).

– La disminución del 12% al 9% del impuesto ad-valorem en moneda extranjera al café (Decreto 2335 de 1982).

– El menor recaudo esperado por concepto de impuesto a las importaciones debido a las medidas arancelarias que se tomaron y que serán reseñadas más adelante.

Los factores anteriores permitían vislumbrar una considerable reducción en los ingresos tributarios, agudizando el déficit fiscal de la nación. Así se expresaba el Ministro de Hacienda en abril de 1983:

Las perspectivas de recaudo para el año no permiten financiar un mayor nivel de gasto. De no mediar un incremento en los recursos de crédito no será posible siquiera realizar las adiciones necesarias para cubrir gastos esenciales de funcionamiento y programas de inversión claves para el desarrollo futuro de la economía.⁵⁵

-
- d. Ayudar a ampliar y democratizar la sociedad anónima agilizando su proceso de apertura.
 - e. Fortalecer los fiscos departamentales y municipales a través de reformas a sus principales tributos.
 - f. Fortalecer la tributación directa a nivel nacional, integrando capitales ocultos a la tributación; extensión y refuerzo de la renta presuntiva y la disminución de la evasión en los sectores de ingresos altos.

La síntesis anterior fue presentada por Gabriel Rosas en las sesiones extras del Congreso para la evacuación de la Reforma Tributaria en junio de 1983. Citado en: "Los diez sucesos económicos de 1983". *El Mundo*. Diciembre 24 de 1983.

54 En declaraciones a la prensa en enero de 1984, la Directora de Impuestos Nacionales reveló que por la amnistía de intereses se recaudó en 1983 nueve mil quinientos millones de pesos y además, fueron declarados trescientos mil millones de pesos en dineros ocultos que pagaron seis mil millones de pesos en impuestos. Del impuesto a la renta se logró un recaudo de más de ciento dos mil millones de pesos. "Fueron declarados \$300.000 millones de dineros ocultos". *El Colombiano*. Enero 8 de 1984.

55 *El Mundo*. Abril 15, de 1983.

2. Cambios principales en la política económica en 1983

Como se señaló anteriormente, el gobierno dio un viraje —aunque parcial— en su política económica. Este cambio tuvo que ver con medidas que afectaban la demanda agregada. Se dice que el cambio fue parcial pues la política económica siguió dando prioridad al control de precios y del ritmo de inflación. Las medidas implementadas en el frente externo están referidas a la política de endeudamiento, a la devaluación más rápida pero no brusca, y a la introducción de medidas de control directo y de prohibición de las importaciones. En el frente interno se llevó a cabo una política de gasto público más expansiva, la cual fue financiada en parte con expansión monetaria y en parte con crédito externo e interno. Igualmente, perdió importancia la disminución en las tasas de interés como mecanismo reactivador de la economía.

A continuación se relacionan los cambios más relevantes respecto a los cuales se presentaron modificaciones significativas en la política económica y las medidas respectivas que tomó el gobierno.

A. *Acudir al endeudamiento externo y aumentar el ritmo de devaluación para reducir el déficit cambiario.*

Uno de los virajes más fuertes en la política económica fue el referente al endeudamiento externo. A finales de 1982 y principios de 1983 el gobierno era reacio al crédito externo. En opinión del Ministro de Hacienda

... Colombia venía basando su desarrollo en la contratación de crédito externo y exigiendo muy poco en el interno, venía embarcada en un intenso programa de endeudamiento y financiación internacional para programas que debían atenderse con recursos internos.⁵⁶

Sin embargo, en la Reunión del Grupo de Consulta en París, en Octubre de 1983, fue presentado un plan de financiamiento externo por nueve mil seiscientos millones de dólares para los cuatro años del gobierno Betancur.

Desde antes de 1982 se han venido discutiendo en el país los problemas que presenta para el sector externo la sobrevaluación del peso respecto al dólar. A principios de 1983, se mostraron presiones sobre el tipo de cambio, especialmente por las devaluaciones en Ecuador y Venezuela. No obstante, la posición del gobierno era la de no devaluar masiva ni brus-

56 "Semana Económica". *El Espectador*. Noviembre 16 de 1982.

camente⁵⁷ aunque si se había propuesto devaluar más aceleradamente pero con un tope del 250/o. No obstante, la devaluación se aceleró en el segundo semestre y el año cerró con una tasa de devaluación del 26,30/o, mayor que la de 1982 que fue del 190/o⁵⁸.

La difícil situación por la que cruzaron durante el año las reservas internacionales condujo a que el gobierno tomara en el mes de abril drásticas medidas de control cambiario, tales como la disminución del cupo de dólares a viajeros, la introducción de más de dos mil productos de libre importación al régimen de licencia previa y la autorización de recibo de moneda extranjera en el comercio de las zonas fronterizas, entre otras.

Es importante señalar, además, que a fines del año fue aprobada la ley Marco de Comercio Exterior (Ley 48 de 1983) en la que se creó el Certificado de Reembolso Tributario –CERT– con el objetivo de adecuar el comercio exterior a las fluctuaciones internacionales, introduciendo un sistema flexible de subsidio en reemplazo del sistema fijo del Certificado de Abono Tributario (CAT).

B. Política de gasto público de efectos monetarios expansivos

Las medidas más importantes fueron las siguientes:⁵⁹

– Al iniciar el año fueron descongelados cincuenta y cinco mil millones de pesos del encaje marginal para dar mayor liquidez al sector financiero y a la economía en general.

– En el mes de abril se tomaron varias medidas, tales como la ampliación del cupo de crédito del gobierno en el Banco de la República en ciento setenta y cinco mil millones de pesos para destinarlos a inversión pública y a otros compromisos adquiridos. Igualmente se presentó un proyecto de

57 Así se expresaba el Ministro de Hacienda en abril de 1983:

Lamentamos no poder darles gusto a quienes a raíz de los recientes episodios venezolanos reclaman una devaluación compensatoria que no vamos a hacer ("Palabras del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Doctor Edgar Gutiérrez Castro". En: Sociedad Colombiana de Economistas y Sociedad Antioqueña de Economistas (Eds.), *VII Congreso Nacional de Economistas. Memorias*. Medellín, 1983. p. 202).

58 "Devaluación record del 26,290/o este año". *El Mundo*. Diciembre 29 de 1983.

59 Estas medidas fueron extraídas de una consulta de la información económica reseñada en la prensa durante 1983, especialmente "Semana Económica" de *El Espectador* y "Lunes Económico" de *El Tiempo*. Dado lo dispendioso para el lector, no colocamos la reseña de cada una de las medidas.

ley que aumentaba del 80/o al 150/o el cupo ordinario de crédito del gobierno en el Emisor sobre la base de los ingresos corrientes del fisco y el Banco de la República otorgó un crédito extraordinario por sesenta mil millones de pesos.

En dicho mes se destinaron diez mil millones de pesos al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano para ciudades de altas tasas de desempleo y para fines exclusivos de reactivación económica.

C. *Renunciar a disminuir las tasas de interés como mecanismo reactivador de la producción*

En marzo fue revivido nuevamente el debate sobre las tasas de interés y el gobierno presionó al sector financiero a bajarlas, para evitar hacerlo por decreto, tomando la iniciativa de limitar las captaciones en las entidades oficiales a una tasa del 270/o. Sin embargo, el objetivo de disminuir las tasas de interés fue rápidamente olvidado, tanto por los problemas que seguía afrontando el sector externo como por el liderazgo de los papeles que emitió el gobierno —Títulos de Ahorro Nacional (TAN) y los títulos de la Financiera Eléctrica Nacional (FEN)—.

Lo anterior contrasta con la política inicial del gobierno consistente en tomar como una de las condiciones para la reactivación de la economía

... la reducción en términos reales de las tasas de interés, para lo cual el gobierno ejercerá un activo liderazgo a través de la política de captaciones y crédito de la banca oficial y mediante el manejo de las operaciones de mercado abierto. En el primer punto, cabe esperar una baja en las tasas de interés de la banca privada como respuesta a las acciones adoptadas por la banca oficial y sin que las autoridades monetarias acudan a medidas extremas que afecten la operatividad del mercado. De otra parte, ante la caída de las reservas internacionales y las menores presiones expansionistas, los papeles del Gobierno dejarán de constituir un factor determinante en el logro de la estabilidad monetaria y en el alza de las tasas pasivas de interés.⁶⁰

V. BALANCE DE 1983: CONTROL DE LA INFLACION SIN REACTIVACION ECONOMICA

Aunque muchas de las estadísticas con las cuales se puede analizar el comportamiento de la economía son provisionales, es posible utilizarlas

60 Departamento Nacional de Planeación. "Documento general de conciliación. . ." *Op. Cit.* p. 10.

para hacer un balance de 1983. Los indicadores macroeconómicos globales y sectoriales más importantes están relacionados con la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, el comportamiento de las tasas de empleo y desempleo, la variación en las reservas internacionales, la expansión o contracción de los medios de pagos, la evolución sectorial, en especial la industria y la agricultura y el nivel de la inflación. Veamos entonces cuál fue el comportamiento de estos indicadores y qué conclusiones se pueden extraer de ellos.

1. Indicadores macroeconómicos globales y sectoriales en 1983

El crecimiento del Producto Interno Bruto durante 1983 (0.50%) fue menor al registrado en 1982, según cifras reveladas por el Departamento de Estadística (DANE) en febrero de 1984.⁶¹

De estos resultados puede concluirse que el crecimiento de la economía fue muy bajo por cuarto año consecutivo, con un nivel muy inferior al promedio registrado durante la década de 1970.

El problema del desempleo se agudizó durante 1983. Nuevamente el fenómeno del desempleo se colocó como el principal limitante de la economía y la mayor preocupación en el orden político y social. Frente a un esfuerzo categórico en el control de la inflación, la tasa de desempleo se agravó para 1983 con respecto a 1982. Según cifras presentadas por el DANE, durante el último trimestre de 1983, la tasa de desempleo se colocó en el 12.7%, siendo significativamente mayor al 8.9% del mismo período de 1982, para las cuatro ciudades principales del país. En el Cuadro No. 4 se presenta la evolución trimestral de las tasas de desempleo, para las cuatro ciudades principales, según cifras reveladas por el DANE.

En 1983 las reservas internacionales disminuyeron en una cifra superior a los mil ochocientos millones de dólares, colocándose alrededor de tres mil millones de dólares a finales de 1983.

Aunque en el transcurso de 1983 se presentó una mejora en el déficit de la balanza comercial, al pasar de 3.269.6 millones en 1982 a 2.366.4 millones de dólares en el año siguiente, ésta no se debió a una mejora en

61 A principios de 1984 se suscitó una polémica sobre cuál fue el crecimiento del Producto Interno Bruto, pues la CEPAL lo estimó en 0.5 por ciento y el Ministerio de Hacienda entre 1.5 y 2.0 por ciento. "Afirma el Minhacienda: Informe de la CEPAL sobre Colombia "es arvesado" ". *El Tiempo*. Enero 10 de 1984.

las exportaciones, pues cayeron un 5.70% más que en 1982, sino a la fuerte disminución en las importaciones, que según cifras publicadas por el INCO-MEX, fue de más de mil millones de dólares. En la caída de las exportaciones de novecientos millones de dólares aproximadamente, se resalta la drástica disminución de las exportaciones hacia Venezuela, las cuales descendieron en un 65.50% respecto a 1982.

CUADRO No. 4

COLOMBIA. TASAS TRIMESTRALES DE DESEMPLEO (Diciembre 1982 – Diciembre 1983)

Trimestre	Total cuatro ciudades	Bogotá	Medellín	Cali	Barranquilla
Diciembre 1982	8.9	7.0	13.0	9.0	10.1
Marzo 1983	10.8	7.9	17.1	11.5	11.8
Junio 1983	12.2	9.4	18.2	11.8	14.8
Septiembre 1983	11.5	8.9	16.1	11.8	14.4
Diciembre 1983	12.7	11.3	16.7	11.3	14.3

FUENTE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Citado por *El Mundo*. Enero 4 de 1984. p. 7.

Sectorialmente, salvo la construcción, las demás actividades no mostraron signos claros de reactivación. El sector industrial no presentó indicios claros de crecimiento, aunque algunos subsectores arrojaron índices de recuperación durante el segundo semestre de 1983. Según datos del DANE, en los primeros diez meses del año, la industria manufacturera había descendido en un 5.00%. Igualmente, el sector Comercio disminuyó en un 5.80% en los nueve meses iniciales del año, según datos dados a conocer por el Presidente de FENALCO⁶².

En lo que hace al sector agropecuario y con base en datos presentados por el Presidente de la República al sancionar la Ley de refinanciamiento de la Caja Agraria a principios de 1984, el crecimiento para el sector en 1983 fue de 2.10% con relación a 1982. No obstante, comparar dicha cifra con el crecimiento negativo de 1982 del 2.50%, no significa la recuperación total del sector en mención. Para la Sociedad de Agricultores de

62 *El Tiempo*. Diciembre 29 de 1983.

Colombia (SAC), la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria se estimaba en 1.20/o aproximadamente⁶³.

El sector de la construcción fue el único que presentó índices significativos de crecimiento. Según cifras reveladas por CAMACOL⁶², de acuerdo con licencias aprobadas en 1982, se registraron 5.281.406 metros cuadrados y en 1983 se registraron 6.610.225 metros cuadrados, lo cual representa un incremento del 25.20/o que supera considerablemente a 1978, año récord en el país con 5.809.268 metros cuadrados.

Sin embargo, para algunos analistas, este sector no ha tenido el impacto reactivador sobre la economía; específicamente señalan los mínimos efectos multiplicadores de la vivienda popular sobre los demás sectores y las limitaciones en abastecimiento de insumos que pueden ser un cuello de botella importante para el desarrollo del sector.

Con respecto a la inflación, el gobierno obtuvo un rotundo éxito en la política anti-inflacionaria. El año 1983 terminó con una tasa de inflación del 16.640/o, tasa considerablemente inferior a la de 1982, que fue del 24.030/o, según cifras del DANE.

2. Control de la inflación sin reactivación

Con base en los indicadores anteriores se puede concluir que 1983 no fue el año de la reactivación económica. La política del gobierno no tomó una posición clara y abierta para incentivar la demanda agregada y mantuvo como objetivo primordial una política de estabilidad en precios y control de inflación.

Los aspectos más importantes asociados al control de la inflación, son los siguientes:

1. El incremento en la oferta de alimentos debido a la crisis cambiaria con Venezuela y Ecuador. Según la Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA), el aumento del contrabando es una de las explicaciones del menor ritmo de inflación para 1983 ya que frenó los aumentos persistentes en los precios de los alimentos⁶⁵. De esta forma, los pre-

63 Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). "Balance y perspectiva agropecuaria". *Revista Nacional de Agricultura*, No. 865. Diciembre 1983. p. 132.

64 Citado por *El Espectador*, Febrero 12 de 1984.

65 Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA). *Coyuntura Agropecuaria. Tercer trimestre 1983*. Bogotá, 1983.

cios de los alimentos al consumidor, pasaron de 25.10% en 1982 a 17.30% en 1983, según el Ministro de Agricultura⁶⁶.

2. El lento crecimiento en los precios de algunos productos manufactureros tales como los textiles, las confecciones y el calzado.
3. El Proyecto de Ley sobre arrendamientos, que a pesar de los problemas que presentó en su momento, tuvo un efecto importante en la congelación de los mismos.
4. La menor demanda agregada, la cual no respondió a la mayor oferta de alimentos reseñada en el numeral I, teniendo por tanto un efecto en la disminución de los precios⁶⁷.

Al respecto se suscitó una polémica en torno al éxito en el control de la inflación, pues mientras el gobierno reclamaba un reconocimiento al éxito de su política, para otros analistas como FEDESARROLLO⁶⁸ el éxito en esta política antiinflacionaria no se debió a una posición clara y deliberada del gobierno, sino a hechos fortuitos y no previstos por los que atravesó la economía, especialmente los referidos a los anteriores puntos 1 y 3.

VI. PERSPECTIVAS PARA 1984

Se prevé para 1984, en el frente interno, un conjunto de factores positivos que puede mejorar la actividad económica. La reducción en la tasa de inflación, la Reforma Tributaria y el comienzo de la recuperación económica en los países desarrollados son, entre otros, factores favorables para la economía nacional. Sin embargo, el sector externo seguirá siendo

66 *El Colombiano*, Diciembre 30 de 1983.

67 Recuérdese que en el diagnóstico de la crisis de la economía colombiana (primera parte del presente trabajo), algunos lo formulaban en términos de un déficit en la demanda agregada, debido básicamente al cambio en los precios relativos de los alimentos, lo cual ha producido que la demanda se oriente hacia bienes agrícolas en detrimento de los bienes industriales. Sin embargo, en 1983 los precios de los alimentos cayeron, convirtiéndose en uno de los principales factores de la disminución en la inflación, y a pesar de ello, la demanda agregada por bienes industriales no mostró signos claros de reactivación, lo cual hace pensar que fue un diagnóstico equivocado.

68 *Coyuntura Económica*. Vol. XIII, No. 3. Octubre de 1983 y No. 4, Diciembre de 1983.

el freno principal, pues las reservas de divisas continuarán cayendo, a lo cual se suma la crisis en el mercado internacional de capitales, factores éstos que darán un margen de acción menor a la política del gobierno.

Para 1984 continúa siendo la reactivación, y por tanto, el crecimiento en el nivel de empleo, las tareas prioritarias de la política económica.

1. Reactivación económica mediante incentivos a la inversión privada y una política expansiva de gasto público

La reactivación económica podría tener como premisa el compromiso abierto del gobierno de dinamizar la demanda agregada a través de la inversión privada en un doble sentido: vía demanda, para lo cual se pone al orden del día una reducción en las tasas de interés y vía oferta, apoyándose en la disminución del ritmo de inflación, representando menores costos para la actividad productiva.

Reformas tributaria y financiera como mecanismo para la disminución en las tasas de interés.

La disminución en las tasas de interés estaría apoyada, de un lado, por la reforma tributaria que al generar mayores recursos fiscales para el Estado, posibilitaría al gobierno el retiro paulatino de papeles del mercado de valores que han liderado en buena parte las tasas de interés y han sido un obstáculo para su reducción. De esta forma se daría un mayor margen monetario al sector privado y así se podrían cumplir los lineamientos iniciales del programa del gobierno de finales de 1982 y principios de 1983, referentes a la disminución de las tasas de interés y que no pudo ser implementada en este último año. Igualmente la reforma tributaria, al generar mayores recursos, posibilitaría un mayor nivel del gasto público, especialmente para inversiones públicas.

De otro lado, la disminución de las tasas de interés podría apoyarse en una adecuada reforma financiera que modernice los instrumentos de control y manejo del sistema financiero y diseñe mecanismos que impidan las actividades especulativas y de concentración del poder económico.

Sin embargo, en la medida en que la tasa nominal interna de interés depende directamente de la tasa externa de interés y del ritmo nominal de devaluación, de tal manera que si la primera es inferior a la suma de las dos últimas, los capitales presionan por salir del país y si es superior presionan por entrar, la disminución de la tasa interna nominal quedará supeditada a la superación del riesgo cambiario que permita reducir el

ritmo devaluacionista. Mientras tanto la caída en la tasa de inflación hará crecer aún más la tasa real interna de interés.

2. El sector externo continuará siendo el principal limitante a la política de reactivación económica

A. Tasas de interés externa e interna

Los limitantes más importantes para implementar esta política están por el lado del sector externo. Como acabamos de mencionarlo, la disminución en las tasas de interés domésticas tienen un piso límite determinado a la vez por la tasa de interés externa y por el ritmo de devaluación de tal manera que muchos analistas atribuyen a la política económica norteamericana la crisis financiera por la que atraviesan las economías de los países en desarrollo.

Las perspectivas de disminución de las tasas de interés en Estados Unidos todavía no son muy claras (Febrero de 1984)

El déficit fiscal norteamericano (superior a los doscientos mil millones de dólares) ha restado libertad a la política monetaria, manteniendo elevadas las tasas de interés en los mercados financieros estadounidenses.⁶⁹

Sólo si la economía norteamericana se recupera prontamente, de tal manera que el déficit fiscal del gobierno de ese país pueda reducirse en un plazo breve, podrían esperarse reducciones significativas de la tasa externa de interés. (A medida que los Estados Unidos recurran menos al crédito interno). Con el efecto saludable adicional de que el dólar podría caer del alto nivel en que se encuentra frente a las demás monedas fuertes, favoreciendo así la recuperación de nuestras exportaciones a Europa. Así pues, también por este lado, nuestra recuperación está basada sobre la de la economía estadounidense.

B. Revaluación del peso frente al dólar

La revaluación del peso respecto al dólar ha jugado un papel importante en la caída en las exportaciones del país. Para enfrentar esta situación, el gobierno introdujo un ritmo de devaluación mayor durante 1983. Sin embargo, la situación se empeoró por la revaluación del dólar respecto a las monedas europeas.

69 "Sobrevaluación del dólar se opone a la reactivación". *El Tiempo*. Enero 23 de 1984.

Según el reporte de la Corporación de Bancos Suizos⁷⁰, entre Enero y Septiembre de 1983 el dólar se sobrevaluó en 1.80% respecto al Yen, 6.80% respecto a la Libra esterlina, 12.30% respecto a la Lira italiana, 12.90% respecto al Marco Alemán y 15.40% respecto al Franco Francés. Esta situación no alcanzó a ser compensada por la devaluación real del peso respecto al dólar, estimada en 7.60% en el mismo período. Las altas tasas de interés en Estados Unidos han incidido para que el dólar se haya sobrevaluado respecto a las monedas antes citadas. Esta situación hace necesario que el país mantenga un ritmo de devaluación mayor, a condición de seguir perdiendo competitividad en dichos mercados, lo cual hace pensar en los efectos nocivos de una devaluación menor para 1984 de lo que fue en 1983.

Sin embargo, un mayor ritmo de devaluación incidirá negativamente para la reducción de las tasas de interés domésticas y por tanto en la reactivación de la economía.

En este sentido, la política económica queda amarrada en un doble juego: o se "olvida" transitoriamente del sector externo y orienta todos sus esfuerzos a la reactivación económica vía inversión y gasto público o continúa cuidando el sector externo al precio de demorar el proceso de reactivación interno.

C. *Devaluaciones en Venezuela y Ecuador*

La situación económica de estos dos países hace vislumbrar una continuación en el ritmo de devaluación de sus monedas⁷¹. En la medida en que la devaluación del peso en 1983 no fue suficiente para compensar la de estos países, no es de esperar que el comercio con éstos se recupere rápidamente o se vuelva a niveles de años anteriores.

Sin embargo, la Ley Marco de Comercio Exterior y la Ley de Fronteras, pueden incidir favorablemente, pero su aprobación reciente hace pensar que han de operar más a un mediano o largo plazo que en el corto plazo, debido a sus características y a que su implementación no es instantánea.

Los aspectos anteriores referentes al sector externo, hacen pensar que las reservas internacionales continuarán cayendo, colocándose en un

70 Citado por El Tiempo. *Ibid.*

71 A finales de febrero de 1984 el gobierno venezolano decretó una devaluación del 750% en su moneda.

valor alrededor de los dos mil millones de dólares, según estimativos de FEDESARROLLO⁷². De esta forma, el sector externo continuará siendo el limitante a la reactivación de la economía.

Por último, no deja de ser importante señalar la inquietud respecto a los factores sobre los cuales se basará el crecimiento económico de largo plazo, pues si en términos coyunturales la economía es posible reactivarla con las medidas de corto plazo anteriormente descritas, no cabe esperar que sobre éstas sea posible basar dicho crecimiento.

CONCLUSIONES

1. Con el cambio de Gobierno en Agosto de 1982, y como consecuencia de la agudización de la crisis económica de dicho año, se suscitaron diversas polémicas en torno a las causas del estado recesivo por el que atravesaba la economía colombiana. Los aspectos más importantes tratados en las distintas posiciones conciernen al comportamiento negativo del sector externo como reflejo de la crisis mundial, a la deficiencia en la demanda y oferta agregadas, al papel jugado por la política económica del gobierno anterior, al atraso y problemas de oferta en el sector agrícola y a problemas estructurales en la acumulación de capital.

Estos aspectos se resumen en dos posiciones: la crisis tiene origen en causas internas estructurales o en causas externas coyunturales.

El análisis del ciclo económico permite caracterizar la actual fase recesiva como un reflejo de la crisis mundial que repercute en la economía colombiana a través del sector exportador, el cual presenta signos de crisis desde el fin de la bonanza cafetera.

2. Con base en el diagnóstico elaborado sobre la crisis de la economía del país, el gobierno formuló a finales de 1982 y principios de 1983 un conjunto de medidas de política económica conducentes a la reactivación económica. Estas medidas reposaban sobre cuatro pilares básicos: plan masivo de vivienda popular, con dos objetivos cuales eran: dotar de vivienda a amplios sectores de la población y servir de sector impulsador de la reactivación; austeridad fiscal con miras a reducir el creciente déficit basada en una reforma tributaria y en la disminución del gasto público; control de la inflación orientado a estabilizar el ritmo de expansión mone-

72 "Finanzas Públicas". *Coyuntura Económica*. Vol. XIII, No. 4, Diciembre 1983. pp. 100-103.

taria y el control de las expectativas inflacionarias y, como complemento a lo anterior, se propuso un conjunto de medidas tanto en el frente externo como en el interno, con el fin de incentivar la actividad privada.

3. El Gobierno pretendía, con base en los objetivos y medidas de política enunciadas, reactivar la economía mediante estímulos al crecimiento de la oferta agregada, antes que por el lado de la demanda agregada. Sin embargo, esta política desató una fuerte polémica en el país y la viabilidad de este modelo no fue posible por un conjunto de circunstancias asociadas con el sector externo y que hicieron necesario un cambio de modelo.

Podemos resumir la polémica en un punto central y cinco secundarios: el primero consistió en si la reactivación es factible por el lado de la oferta o de la demanda. Era difícil pensar en un freno en las expectativas inflacionarias por medio del control de salarios, especialmente con el déficit externo y la disminución en el gasto público a finales del gobierno de Turbay, con una tendencia descendente, lo que sería más recesivo y produciría un efecto "perverso" en la economía.

Se desprende de lo anterior, que una mejor alternativa era a través de la reactivación de la demanda, mediante tres tipos de política: estabilizar o inclusive revertir el déficit externo con medidas de control a las importaciones, implementar una política fiscal expansionista y una devaluación más acelerada. Adicionalmente, se presentó una polémica sobre cinco aspectos claves:

— ¿Estabilidad y reactivación son dos objetivos compatibles en el corto plazo?

— La política de control salarial se cuestionaba por ser contradictoria con los objetivos de reactivación de la demanda.

— La tasa de interés y su papel secundario en épocas recesivas así como también la inelasticidad de la inversión respecto a esta tasa y su relación inversa con la política monetaria restrictiva implementada por el gobierno.

— ¿Hay o no hay incompatibilidad en el corto plazo entre los dos objetivos asignados a la construcción de vivienda popular?

— Sobre el papel inflacionario que asignó el gobierno a una mayor devaluación, precisamente en momentos de debilitamiento en el frente externo.

4. Con la agudización de la crisis en el sector externo y la inexequibilidad de los aspectos más relevantes de la Emergencia Económica a principios de 1983, la crisis por la que atravesaba la economía del país tocó fondo, poniéndose en cuestión la política de reactivación económica por la cual el gobierno se vio obligado a dar un viraje parcial en la misma, haciendo énfasis en aspectos de demanda, sin modificación en el objetivo del control de la inflación.

El agravamiento en la crisis del sector externo, que se reflejó en la drástica caída en las reservas internacionales y el empeoramiento del sector productivo, con la consiguiente elevación en las tasas de desempleo y la agudización del déficit fiscal de la nación por los bajos ingresos tributarios, indujeron al gobierno a introducir cambios de política que resolvieran los anteriores problemas. Así, se dio un viraje significativo al acudir al endeudamiento externo, al acelerar el ritmo de devaluación e implementar drásticas medidas de control de cambios, al tomar medidas de política de gasto público con efectos monetarios expansivos y al renunciar a disminuir las tasas de interés como mecanismo de reactivación del sector productivo.

5. El crecimiento de la economía en 1983 fue muy bajo por cuarto año consecutivo, con un nivel muy inferior al promedio registrado durante la década de 1970. Las cifras preliminares indican un crecimiento del Producto Interno Bruto entre 0.50% a 1.00%, menor en 1983 al registrado en 1982. El problema del desempleo se agudizó durante 1983, colocándose nuevamente como el principal limitante a la reactivación económica, alcanzando un nivel del 12.7% en promedio. Las reservas monetarias internacionales disminuyeron en cerca de mil ochocientos millones de dólares a pesar de la caída en las importaciones estimada en más de mil millones de dólares.

La construcción fue el único sector que presentó índices significativos de crecimiento. La industria no presentó indicios claros de reactivación, aunque el gobierno obtuvo un rotundo éxito en la política anti-inflacionaria, al terminar el año con una tasa de inflación del 16.60%.

Según las cifras anteriores, 1983 no fue el año de la reactivación económica. La política implementada por el gobierno no fue clara y abierta para incentivar la demanda agregada y mantuvo el objetivo de estabilización. El éxito de esta política se debió más bien a hechos no previstos por los que atravesó la economía como fueron la disminución de los precios de los alimentos y la congelación parcial de los arrendamientos y no a una política deliberada del gobierno.

6. Las perspectivas para 1984 parecen, grosso-modo, más favorables en el frente interno que en el externo. En el primero, el control de la inflación representará expectativas menores de costos, la reforma tributaria posibilitará un margen mayor para el gasto público, el control de importaciones (que deberá afectar no sólo a los rubros de consumo suntuario sino también a ciertos insumos), abrirá un margen para una cierta “sustitución de importaciones”.

Sin embargo, los limitantes más importantes continuarán ejerciéndose del lado del sector externo. De seguir las cosas como van, las reservas de divisas continuarán cayendo, aunque no al ritmo de 1983, empujadas por la situación económica de los países vecinos y en tanto no se recupere la economía mundial. Ello forzará al Estado a estrechar aún más los controles de importación y a mantener —por no decir a acelerar— la actual tasa de devaluación. Por lo mismo, las tasas de interés nominal difícilmente podrán caer y la tasa real de interés —empujada al alza por la disminución en el ritmo de inflación— seguirá representando un desestímulo a la inversión.

En estas circunstancias, la política económica tendrá que darle prioridad al frente externo, porque no puede olvidarse de él con la idea de que el simple manejo de los resortes internos a su alcance bastará para iniciar el proceso de reactivación.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS Y ARTICULOS

- Bejarano, Jesús Antonio. "Elementos para una estrategia de reactivación económica". *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 3, Octubre 1982.
- Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA). *Coyuntura Agropecuaria*, (Tercer trimestre 1983). Bogotá, 1983.
- Currie, Lauchlin et al. "Debate sobre reactivación: keynesianos vs. Keynes". *Economía Colombiana*, No. 145, Mayo 1983.
- Currie, Lauchlin. "La política de vivienda". *Desarrollo y Sociedad*, No. 4, Noviembre 1982.
- Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con Equidad. Plan de desarrollo 1983-1986*. Bogotá, 1983.
- , "Documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos de desarrollo. (Versión preliminar)". Bogotá, enero 1983. Mec.
- , "Fundamentos de la política macroeconómica". Bogotá, febrero 1983. Mec.
- Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley. *Macroeconomía*. Bogotá, McGraw-Hill Latinoamericana S. A., 1981 (Primera edición revisada).
- Fernández Riva, Javier. "Reactivación, estabilización y fortalecimiento económico". *Coyuntura Económica*. Vol. XII, No. 3, Octubre 1982.
- Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO). "El Plan de Desarrollo 1982-1986, 'Desarrollo con Equidad' ". *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, Marzo 1983.
- , "Política social y recesión económica: el caso de la vivienda popular". *Coyuntura Económica*, Vol. XIII, No. 1, Marzo 1983.
- , "Reactivación y control de la inflación". *Coyuntura Económica*, Vol. XII, No. 3, Octubre 1982.
- Kalmanovitz, Salomón. "Las posibilidades de la política económica en la coyuntura recesiva". En: Centro de Investigación y Documentación Socio-económica (CIDSE)-Universidad del Valle (Ed.). *La política económica y social del gobierno de Belisario Betancur*. Cali, Corporación Editorial Universitaria de Colombia, 1983.

- Misas, Gabriel. "Acumulación y crisis de la industria. (Notas para una conferencia). 1983. Mec.
- Montes, Gabriel. "Políticas macroeconómicas y desarrollo agropecuario". *Revista Nacional de Agricultura*, No. 865. Diciembre 1983.
- Nieto Tafur, Federico. "La crisis del déficit". En: Foro Económico Nacional y Foro Regional de Medellín (Eds.). *Déficit fiscal en Colombia. (Recopilación de las ponencias, comentarios y resúmenes referentes a los dos foros realizados en Medellín y Bogotá en septiembre 7 y 21 [de 1982] respectivamente)*. Bogotá, Contraloría General de la República – Fundación Friedrich EBERT de Colombia (Fescol), [1983].
- Ocampo, José Antonio y Cabrera, Mauricio. "Precios internacionales, tipos de cambio e inflación". En: Cabrera Galvis, Mauricio (Ed.). *Inflación y política económica*, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1980.
- Ocampo, José Antonio. "Política económica bajo condiciones cambiantes del sector externo". *Ensayos sobre Política Económica*, No. 2. Septiembre 1982.
- , "La recesión y la política económica". En: Centro de Investigación y Documentación Socio-económica (CIDSE) – Universidad del Valle (Ed.). *La política económica y social del gobierno de Belisario Betancur*. Cali, Corporación Editorial Universitaria de Colombia, 1983.
- Ochoa, Juan Camilo. "Parálisis en la actividad constructora". *Revista Antioqueña de Economía*, No. 9. Primer trimestre. 1983.
- , "El plan Betancur de vivienda". *Revista Antioqueña de Economía*, No. 8. Cuatro trimestre. 1982.
- Sarmiento Palacio, Eduardo. "Interpretación de la política monetaria en la década del 70". En: *Inflación, producción y comercio internacional*, Bogotá, PROCULTURA–FEDESARROLLO, 1982.
- Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). "Balance y perspectiva agropecuaria". *Revista Nacional de Agricultura*, No. 865. Diciembre 1983.
- Wiesner Durán, Eduardo. "El origen político del desequilibrio fiscal". En: Foro Económico Nacional y Foro Regional de Medellín (Eds.). *Déficit fiscal en Colombia. (Recopilación de las ponencias, comentarios y resúmenes referentes a los dos foros realizados en Medellín y Bogotá en septiembre 7 y 21 [de 1982] respectivamente)*. Bogotá, Contraloría General de la República – Fundación Friedrich EBERT (Fescol), [1983].

II. PERIODICOS Y REVISTAS

Para el período estudiado en este trabajo (Agosto de 1982 y enero de 1984) se hizo un análisis exhaustivo de las siguientes publicaciones.

a. *Revistas*

Coyuntura Económica, Desarrollo y Sociedad, Ensayos sobre Política Económica, Economía Colombiana, Revista Antioqueña de Economía y Revista Nacional de Agricultura.

b. *Periódicos*

El Colombiano (Medellín), *El Espectador* (Bogotá), *El Mundo* (Medellín), *La República* (Bogotá) y *El Tiempo* (Bogotá).