Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.561(Sem.35/15)
20 de enero de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Que Hacer? organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986

RECESION, CRISIS Y AJUSTE EN COLOMBIA,1980-1985: COSTOS Y PERSPECTIVAS*/

---

*/ Este documento ha sido preparado por el señor César Vallejo Mejía, consultor de la División de Desarrollo Social de CEPAL. Las opiniones expresadas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

I N D I C E

		Página
INTRODUCCION		1
I.	ANTECEDENTES EXTERNOS DE LA CRISIS	4
II.	ANTECEDENTES INTERNOS DE LA CRISIS	8
III.	LA CRISIS	14
IV.	EL PROCESO DE AJUSTE	16
V.	LOS RESULTADOS DEL AJUSTE	19
VI.	AJUSTE Y VARIABLES SOCIALES	21
	1. El Empleo	23
	2. El Subempleo	28
	3. Los Ingresos de trabajo	30
	4. El gasto público en Salud	33
	5. El gasto público en Educación	36
	6. Gasto público en Vivienda	38
	7. Plan Nacional de Rehabilitación	39
	8. Reasignación de rentas con destinación específica	40
VII.	EL AJUSTE EN PERSPECTIVA	40
BIBLIOGRAFIA		50
CUADROS ESTADISTICOS		51

INTRODUCCION

El caso colombiano es un ejemplo más de que la crisis económica de los ochenta ha afectado a los países de manera distinta y que si bien los factores externos, característicos del entorno económico mundial, y algunos comportamientos internos de política económica han sido semejantes, es preciso reconocer la influencia del estilo propio, de elementos estructurales de cada país y de la coyuntura por la que atravesaban sus economías al término de la pasada década, para explicar adecuadamente los efectos diferenciales de la crisis y la forma que tomaron los procesos de ajuste en cada uno de ellos.

Colombia, en comparación con otros países latinoamericanos, ha sorteado con mejor suerte el embate de la recesión que se desencadenó desde 1980 y los efectos del abrupto cambio que experimentó el mercado internacional de capitales a partir de 1982. A ello contribuyeron sus coeficientes de deuda más bajos y un desequilibrio fiscal de menores proporciones cuando se desencadenó la crisis. La afortunada coyuntura generada por la bonanza cafetera en el sector externo de la economía colombiana durante la segunda mitad de los setenta tuvo mucho que ver con esos resultados.

En el presente documento se presentan los elementos específicos de la crisis en el caso colombiano, se subrayan los antecedentes externos e internos que condicionaron la gravedad del problema y se hace un intento por señalar los costos sociales que le quedan al país. A la luz de la experiencia colombiana, el documento hace algunas consideraciones sobre los procesos de ajuste y, lo que se considera más importante, se une a los numerosos autores latinoamericanos que coinciden en señalar la urgencia de encontrar nuevos modelos de desarrollo como la única garantía de que la crisis nos habrá dejado una lección útil hacia el futuro.

Al estudiar el manejo económico de los últimos años en Colombia (y esto ocurre posiblemente en el caso de otros países) es difícil separar las medidas tomadas por las autoridades como parte del estilo propio del país para encarar la coyuntura recesiva, de las que conforman el llamado proceso de ajuste. Para efectos prácticos, en este documento se distingue la aparición de los síntomas de la fase recesiva, el -- descenso en el ritmo de crecimiento del PIB, la aceleración del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el condicionamiento estructural de un déficit fiscal en aumento y la caída de las exportaciones, del momento en que emergió la crisis como resultado del nerviosismo en los mercados internacionales de capitales (la conducta procíclica de la banca internacional, tantas veces mencionada). Los primeros se consideran, solo por razones metodológicas, como antecedentes de la crisis, aunque en verdad forman parte del "cuadro" recesivo de la economía. Por idénticas razones, proceso de ajuste en este documento es el conjunto de medidas tomadas con posterioridad al colapso en los mercados financieros y a los cambios abruptos en las condiciones de los préstamos internacionales que convirtieron una recesión aparentemente manejable en grave crisis económica.

Antes de abordar el caso colombiano conviene recordar tres características de nuestra economía que sirven de parámetro en el manejo de las políticas de desarrollo.

1) Colombia es un país con recursos naturales proporcionados (en lo que hoy conocemos). No es un país notoriamente rico ni un país sensiblemente pobre. Ni la existencia de hidrocarburos, ni las reservas cuantificadas de minerales, ni la disponibilidad de suelos cultivables (14% de las tierras son aptas para la agricultura, 28% si se incluye ganadería) permiten ubicar a Colombia entre los países más ricos en recursos.

2) Colombia ha desarrollado un estilo propio en el manejo de su --

política económica, caracterizado por su pragmatismo y por su independencia con respecto al color político del Gobierno. La aversión por los cambios bruscos, por los sobresaltos, por la inflación desbordada y las devaluaciones masivas son una muestra de ese manejo moderado y pragmático que le ha reportado al país buenos resultados y le ha servido para superar la crisis reciente con relativo éxito.

3) Al igual que otros países de la región, el ciclo económico colombiano guarda una estrecha relación con las fluctuaciones del sector externo y tanto el ritmo de crecimiento del PIB como la estabilidad de las principales variables macroeconómicas son sensiblemente vulnerables al signo de la coyuntura económica mundial. Las exportaciones colombianas siguen siendo poco diversificadas y buena parte de sus posibilidades de crecimiento depende de los precios internacionales de pocos productos: el café, y más recientemente el carbón y el petróleo, generan las divisas que necesita. Las demás exportaciones siguen siendo menores (flores, banano, minerales no metálicos, manufacturas de cuero) y reflejan la insuficiente diversificación de los sectores productivos y su limitada capacidad de absorver ahorro. Por ello la economía colombiana tiende a desestabilizarse no solamente cuando escasean las divisas en el borde de crisis de balanza de pagos, sino cuando se produce una abundancia de las mismas como resultado de bonanzas en el sector externo. Una de las consecuencias más desafortunadas de esa situación de dependencia es la tendencia que presenta el manejo económico interno en Colombia a desviar los instrumentos de política fiscal, cambiaria, monetaria y de comercio exterior de sus objetivos de mediano y de largo plazo, cada vez que se presenta una bonanza o una crisis externa, con el objeto de neutralizar los efectos desestabilizadores que cualquiera de ellas producen.

I ANTECEDENTES EXTERNOS DE LA CRISIS

Como ha sido analizado en repetidas ocasiones por autores latinoamericanos, la recesión de los años ochenta y la crisis que azotó las economías de la región son el resultado de cambios en la economía mundial ajenos a cualquier posibilidad de control por parte de las autoridades económicas de nuestros países y de políticas domésticas no siempre acertadas. Los primeros, enmarcados en el contexto monetario y financiero y en las políticas macroeconómicas de los países industrializados, produjeron una recesión mundial de consecuencias dramáticas para las economías en desarrollo. Las segundas, propensas a la revaluación de los tipos de cambio y a políticas expansivas de la demanda financiadas con un fácil endeudamiento,acercaron las economías al borde de la crisis sin lograr fortalecer su capacidad para enfrentarla mediante políticas oportunas de formación interna de capital fijo.

Dada la importancia que tienen los factores externos en el origen y en la gravedad de la crisis, es necesario mencionarlos aunque sea brevemente.

1) Las crisis energéticas desencadenadas en la década del setenta generaron fuerzas desestabilizadoras en los países industrializados que no fueron contrarrestadas oportunamente con políticas de ajuste y que se manifestaron en presiones inflacionarias, crecientes problemas de balanza de pagos y la aparición de déficits fiscales de gran magnitud. Estos problemas internos de las economías desarrolladas (ocasionados también en parte por variables exógenas como el precio de los energéticos) causaron serios traumatismos sobre los países en desarrollo, a través del efecto que tuvieron sobre las tasas de interés, los movimientos especulativos de capital y el deterioro en los precios de intercambio de los países no exportadores de petróleo. El déficit en la cuenta corriente de los Estados Unidos y su desequili

brio fiscal lo han convertido en el mayor deudor del mundo (en su propia moneda) y en responsable principal de los niveles inusitados que alcanzaron las tasas de interés en el mercado internacional.

2) El aumento en la liquidez que sobrevino con los petrodólares y la falta de políticas de ajuste en las grandes economías aceleraron el proceso de internacionalización y privatización de la Banca a expensas de las instituciones internacionales de carácter oficial. Las condiciones de los créditos tendieron a endurecerse en forma de plazos más cortos y tasas de interés flotantes que tendían a crecer con las expectativas de inflación. El rápido proceso de endeudamiento de los países de América Latina, con el cual financiaron sus déficits en cuenta corriente sin los condicionamientos de la banca multilateral, fué facilitado por este cambio en la estructura financiera internacional.[1/] Nuestros países buscaban mantener su ritmo de crecimiento para contrarrestar la crisis energética y aprovechar el crédito externo para fortalecer su capacidad productiva. Sin embargo, los resultados positivos no se produjeron y el flujo de capitales externos indujo políticas internas de sobrevaloración de las monedas que se convirtieron, pocos años después, en una de las principales causas de la debilidad de las economías para reaccionar ante la crisis. A ello se sumó el atractivo que ofrecía el mercado de capitales en los Estados Unidos, con tasas de interés en alza, a la fuga de capitales.

En el caso colombiano, la afluencia de divisas producida por

1/ Entre 1973 y 1981, el flujo neto de crédito bancario a los países en desarrollo no exportadores de petróleo más que se quintuplicó, el aumentar de US$10.000 millones en 1973, a más de US$50.000 millones.

la bonanza cafetera entre los años 1975 y 1980 contribuyó sin duda a que el ritmo de endeudamiento externo no creciera con la misma velocidad que en otros países. Sin embargo, aunque en menor proporción, Colombia también se "benefició de las nuevas facilidades financieras y en el corto lapso de tres (3) años cambió la estructura de su deuda externa en favor del endeudamiento con la banca privada en condiciones más onerosas. Así, esta última que en 1978 no pasaba del 20% del endeudamiento público externo, llegó a ser casi un 44% del mismo en 1981. De otra parte, las tasas promedio de interés nominal, en el mismo período, pasaron de 7.9% a 12.1%. (Cuadros 1, 2 y 3)

En cuanto a la revaluación de la tasa de cambio, Colombia no necesitó del flujo de dólares prestados para acudir al mismo desafortunado mecanismo, pues la bonanza de divisas ya le representaba un problema suficiente de estabilización. Fué así como la devaluación en los años 1977, 1978 y 1979 fué del 4.5%, 8% y 7.3% respectivamente, cuando la tasa de inflación interna ascendió a 29.3%, 17% y 28.8%. (Cuadros 4 y 5)

3) La recesión mundial que detuvo el crecimiento de las economías industriales en los primeros años de la década de los ochenta estimuló aún más el aumento en las tasas de interés y propició la adopción de medidas proteccionistas que cerraron la puerta a las exportaciones de nuestros países precipitando el deterioro en los precios de intercambio de las naciones deudoras. Se juntaron entonces los dos fenómenos que sirvieron de preámbulo a la desconfianza de los bancos, a la interrupción del flujo de capitales y a la crisis: de una parte el encarecimiento desproporcionado en el servicio de la deuda y de otro, el estrangulamiento de la capacidad de servirla con el fruto más escaso y más subvaluado de las exportaciones. Para Colombia, los términos de intercambio se deterioraron en un 18% en el período 1978-1980 y 1981-1984.

En el caso colombiano el valor de las exportaciones cayó continuamente desde 1980 hasta 1983 y se produjo un déficit en la balanza comercial desde 1981 hasta 1984. De otra parte el servicio de la deuda en dólares de los Estados Unidos que había duplicado su valor entre 1977 y 1980, volvió a duplicarse entre este año y 1984. (Cuadros 1, 6 y 7)

Sin embargo, Colombia siguió recibiendo financiamiento externo a diferencia de lo que ocurrió con la mayoría de los países latinoamericanos. Si bien es cierto que en el caso de la deuda pública el valor de las contrataciones de crédito externo disminuyó en 1983, el sector público contaba con un amplio margen de maniobra gracias a los empréstitos pendientes de desembolso: US$3.718 millones en 1982. Además, la mayor participación de la banca multilateral y de las agencias gubernamentales en los préstamos al sector público colombiano, también aminoraron el impacto de las restricciones crediticias aplicadas por la banca comercial, y de hecho aumentaron el suministro de fondos en distintas modalidades.(Cuadro 2)

4) Para Colombia y los países productores de café tiene especial significado el comportamiento cíclico de los precios del grano en el mercado internacional. Como resultado de la bonanza de divisas que le produjo al país el aumento en las cotizaciones del café entre 1975 y 1977 y el mayor volumen de exportaciones de dicho producto desde 1978, se pudo contar con cinco años continuos de superavit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, desde 1976 hasta 1980, y con una tasa anual razonable de crecimiento del PIB (5.7% en promedio). El país llegó a los comienzos de la recesión con una sólida posición en sus reservas internacionales, que entre 1975 y 1980 (Diciembre) se habían multiplicado por 13 y habían pasado de US$411.9 millones a US$ 5.416 millones. (Cuadros 8, 9 y 10)

Luego vino la fase depresiva del ciclo en los precios internacionales del café, aunque como resultado de causas distintas a las que produjeron la caída de los precios de los principales productos del sector primario y el deterioro en los términos de intercambio. El valor de las exportaciones de café disminuyó en US$700 millones en 1980.

Así se produjo, desde mediados de 1977, el fenómeno conocido en Colombia como la "destorcida de la bonanza cafetera". Además de los efectos sobre la balanza comercial, la baja en los precios externos del grano obligó al Fondo Nacional del Café a tomar créditos de corto plazo para financiar la compra de las cosechas a partir de 1981 y a reducir los precios internos en términos reales con el consecuente desestímulo de la demanda agregada interna.

5) El "ajuste" aplicado simultáneamente en otras economías latinoamericanas, socias en el comercio, reforzó el influjo negativo del entorno económico descrito en los párrafos anteriores, y agravó la recesión y la amenaza de crisis. Para Colombia han resultado especialmente "costosas" las drásticas devaluaciones de Venezuela y Ecuador a partir de 1983.

II ANTECEDENTES INTERNOS DE LA CRISIS

1) Para neutralizar los efectos desestabilizadores de la bonanza cafetera de 1975-1977 y por efecto de la vulnerabilidad de las principales variables macroeconómicas a los signos de la coyuntura económica mundial, tal como se mencionó más arriba, se produjeron medidas de política que desviaron la política fiscal, la política monetaria, la política cambiaria y la de comercio exterior de sus objetivos de mediano y de largo plazo. Afectando la propia estrategia de desarrollo que se venía aplicando de tiempo atrás, el Gobierno sustituyó la política cambiaria de

mantener un tipo de cambio real de equilibrio, de incentivar las exportaciones y proteger la sustitución de importaciones, por otra de revaluación del peso frente al dólar y a las monedas fuertes, y reducción de los incentivos a las exportaciones. La tasa de cambio del peso frente al dólar alcanzó en 1982 a estar sobrevaluada en un 30% con relación al nivel de 1975.

Así mismo se aprobó un riguroso control monetario que redujo el crédito al sector privado y prescribió un encaje marginal del 100% sobre depósitos en cuenta corriente, se diseñaron mecanismos para esterilizar el excedente externo y se aplicaron severas reducciones a la inversión pública. Esta última se redujo en términos reales entre 1977 y 1978 hasta reducir en un 25% el déficit fiscal en términos nominales en este último año.

Las políticas esterilizadoras facilitaron ciertamente el control de la expansión monetaria producida por el sector externo (no por excesos de demanda) pero reforzaron los síntomas de deterioro que ya habían empezado a manifestarse en el sector industrial desde 1975 y debilitaron la base exportadora que lentamente había empezado a constituírse en el país. De hecho y por primera vez desde 1920, la tasa de crecimiento del sector industrial durante la segunda mitad de los setentas, estuvo por debajo del crecimiento del PIB. (Cuadro 9 Gráfico 1)

De esta manera, políticas de carácter extrictamente coyuntural dejaron en mal pié a la economía colombiana para enfrentar, pocos años después, una coyuntura de signo contrario, donde el superavit externo se convertiría en déficit y las reservas, en lugar de aumentar, disminuirían vertiginosamente.

No tuvo éxito la reversión de la política de gasto público que se aplicó a partir de 1979, aprovechando las facilidades que ofrecía el mercado internacional de capitales, para estimular

de nuevo la actividad económica. Sin descuidar las metas de control monetario, esta vez con operaciones de mercado abierto y manteniendo la revaluación del peso, el Gobierno incrementó de nuevo la inversión pública, financiada con crédito externo y liberó significativamente las importaciones. En solo el año de 1980 estas últimas crecieron en un 40% y las licencias se incrementaron hasta alcanzar los US$6.000 millones en 1981 y 1982. (Cuadros 11 y 12)

Los niveles de endeudamiento externo, por su parte, se duplicaron entre 1978 y 1982 y la inversión pública consolidada, con elevado componente importado, creció significativamente en el mismo período. (Cuadro 1)

El creciente deterioro de las condiciones externas e internas, anuncio de la presencia de la recesión en Colombia, se hizo manifiesto en el aumento del déficit fiscal, el desplome de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el repunte del proceso inflacionario y la disminución en las tasas de crecimiento del Producto. (Cuadros 13, 8, 4 y 9 Gráfico 1)

El déficit fiscal, excluyendo el Fondo Nacional del Café, llegó en 1980 a ser el 4.6% del PIB. En adelante siguió aumentando hasta 1983 cuando alcanzó a ser del 7.6% del PIB. La cuenta corriente de la balanza de pagos empezó a ser deficitaria en 1981, después de cinco años de mostrar excedentes, y en solo dos años pasó de un superavit de US$100 millones en 1980 a un déficit de US$2.885 en 1982; de allí empezó a mejorar muy lentamente. Los montos crecientes de endeudamiento externo durante 1981 y 1982 sirvieron para financiar la cuenta corriente. Finalmente, el PIB empezó a reducir su ritmo de crecimiento desde 1980 y alcanzó su tasa más baja en 1982, cuando no logró el nivel del 1%.

2) A la par con la bonanza cafetera y en la misma época, apareció en Colombia un fenómeno desestabilizador de la economía que por

sus características peculiares se escapaba a la posibilidad de controles directos. La llamada economía subterránea, alimentada en la explotación y comercialización de la marihuana y de la droga, no solo ejerció presión adicional sobre el crecimiento en los medios de pago y en los precios, sino que instauró un clima de especulación donde la rentabilidad relativa de las actividades económicas se distorcionó en favor de actividades "simbólicas" y en deterioro del sector real de la economía. Este fenómeno contribuyó sin duda, junto con las elevadas tasas de interés en el mercado internacional, a mantener las tasas de interés internas en niveles excesivamente altos, en momentos en que la actividad económica real se hallaba sensiblemente reducida. La economía productiva dejó de ser el principal motor del desarrollo y cedió el paso a la economía especulativa.

3) Tanto la bonanza cafetera como la denominada economía subterránea favorecieron en Colombia un clima de especulación que evolucionó peligrosamente con graves consecuencias para la economía. La imprecisión en las reglas de juego y la ausencia de controles efectivos fueron aprovechadas (y aún sobrepasadas abusivamente) por las directivas de las entidades financieras para beneficio propio y de sus amigos, entre 1975 y 1982. En ese período proliferaron las actividades de alto riesgo en el sector y aparecieron numerosas instituciones financieras con finalidades y características de la más diversa índole. La proximidad de la crisis encontró pues un sector financiero debilitado patrimonialmente y desacreditado ante la opinión pública y los ahorradores. Era entonces incapaz de cumplir el papel neurálgico que le corresponde, como "corazón" de la economía, en una situación de crisis.

4) De tiempo atrás, las normas tributarias y la política económica crediticia habían venido favoreciendo en Colombia el endeu-

damiento de las empresas en relación con la capitalización. La crisis encontró así, empresas con elevados niveles de deuda y relativamente concentradas en la propiedad, lo cual las hizo más vulnerables y más débiles (algunas no resistieron) para enfrentar una demanda precaria y obligaciones de deuda crecientes.

5) La estructura del sistema fiscal colombiano le ha ido sustrayendo al Gobierno la posibilidad de utilizarlo como instrumento de política para enfrentar crisis recesivas. Esto se debe, entre otras, a las siguientes razones:

- Los ingresos fiscales en Colombia siguen siendo muy dependientes del sector externo. La "cuenta especial de cambios" que se alimenta principalmente con el producto de la operación de compra-venta de divisas, llegó a representar casi un 30% de los ingresos fiscales del Gobierno central en 1980 y junto con aduanas y otros tributos del comercio exterior representan una fuente que fluctúa con la bonanza o las dificultades del sector externo.
- Los ingresos por impuestos directos han perdido su elasticidad con respecto al Producto Interno Bruto. A ello ha contribuído sin duda la complejidad frecuentemente absurda que ha ido adquiriendo el sistema impositivo en Colombia que, por lo demás, favorece la evasión por parte de los contribuyentes. De otra parte, la misma fragilidad de la estructura fiscal ha ido obligando a imponer gravámenes alcabaleros con el fin de financiar déficits permanentes a costa de un sentido mas económico del sistema impositivo. Hoy la política tributaria colombiana es más un instrumento de recaudos que un estímulo a la actividad económica o un mecanismo para acercarla a metas de mayor eficiencia.

- La variabilidad y debilidad de los ingresos contrasta con la inercia e inflexibilidad de los gastos del sector público. El márgen de manejo que realmente posee el Gobierno para hacer uso de la política fiscal como instrumento de ajuste y de estabilización es especialmente reducido en el caso colombiano (usualmente lo es, aunque en menor proporción, en todos los países). Porque, además de la elevada proporción de los rubros de funcionamiento y de servicio de deuda (más del 80% del presupuesto nacional), una buena parte de los gastos de inversión también han sido fijados por la ley, mediante el sistema de rentas atadas. De esa manera el Gobierno en Colombia no puede reasignar el gasto para atender rubros prioritarios con los tributos asignados por ley a vías, capacitación profesional, Aeronáutica o jardines infantiles. En 1985 y 1986, por ejemplo, los ingresos de libre destinación por parte del Gobierno central para gastos de inversión fueron prácticamente nulos. Dado que hay gastos inaplazables (por inversión se hacen algunos gastos de pago de servicios personales y adquisición de materiales de trabajo -otra distorsión del sistema-) al Gobierno no le queda otra salida que el déficit fiscal, financiado con emisión o con ahorro interno del sector privado, según sea menos nocivo para la economía.

- El Estatuto Orgánico de Presupuesto en Colombia tiende a proteger el presupuesto "propio" de las entidades descentralizadas y limita las posibilidades del Gobierno central para acceder a las cuentas o al control del gasto en dichas entidades con el propósito de enmarcalo en el contexto macroeconómico nacional.

En resumen se puede afirmar que la estructura fiscal colombiana, por la inflexibilidad de sus gastos y por la debili-

dad de sus ingresos, está siempre propensa al déficit, o lo que es lo mismo, siempre amenaza con convertirse en factor inflacionario o en elemento restrictivo de la actividad privada. En cualquier caso, es limitado el márgen de maniobra que tiene el Gobierno para utilizar la política fiscal como elemento compensatorio de los desequilibrios en cuenta corriente o como instrumento de ajuste. En muchos casos es más bien un factor de crisis.

6) Como factor interno que es difícil señalar taxativamente como causa o como efecto, es preciso mencionar, en el caso colombiano, el problema de la inseguridad. Aunque no es posible medir el influjo que tienen, es cierto que los fenómenos de violencia en el campo y las ciudades, el secuestro y la extorsión, añaden un ingrediente más que debilita las posibilidades de la economía para responder ante la amenaza de crisis. Ni el inversionista nacional ni el extranjero desestiman la importancia de la seguridad personal y de sus bienes en el momento de adoptar la decisión de vincularse o no con una actividad productiva.

III LA CRISIS

La acción conjunta de los factores externos y de los factores internos que venimos de enumerar precipitaron el proceso que se venía gestando desde 1980 y llevaron al país a las puertas de una crisis cambiaria que, de no haber sido superada con medidas rigurosas de ajuste, habría obligado a la cesación de pagos por concepto de deuda y a la imposibilidad de importar lo indispensable para el funcionamiento mínimo de la economía. El riesgo de inflación, el desempleo, la recesión y el costo social, que ya se han producido, hubieran sido inevitablemente mayores y con ellos la amenaza de una desestabilización social y política de consecuencias impredecibles.

En el caso colombiano la crisis se desencadenó cuando se produjo una drástica caída de las reservas durante 1983 y 1984. En el primer año se redujeron en US$1.812 millones y en el segundo en US$1.283 millones. Dicho fenómeno hay que atribuírlo a varias causas que actuaron conjuntamente. De una parte, el efecto adverso producido por la crisis mexicana sobre el mercado de capitales, y la devaluación adoptada por el Gobierno Venezolano en febrero de 1983 como parte de su programa de estabilización, redujeron en forma importante los ingresos de divisas al país aun en momentos en los que mejoraba la balanza comercial. De otra parte, fué imposible financiar parte del déficit en cuenta corriente con créditos externos de largo plazo y se produjeron también algunas fugas de capitales, flujos de corto plazo estimulados por el cambio en las condiciones, y por la desaparición de los incentivos al endeudamiento externo y a la entrada de capitales cuando se aceleró el ritmo de davaluación (se generaron expectativas de devaluación masiva). Sin embargo, más importante que esas fugas de capitales fue la cancelación de deudas de corto plazo en 1983 y 1984 que, sin embargo, al reducir los pasivos externos, compensaban la pérdida de reservas y conservaban la posición neta del país. Estas deudas de corto plazo en Colombia están estrechamente ligadas con el financiamiento de importaciones que, como ya se dijo, disminuyeron como parte del ajuste y con el endeudamiento del Fondo Nacional del Café, que también disminuyó en 1984. (Cuadro 10)

Como se advirtió antes, no se puede hablar en el caso colombiano de una interrupción del flujo de capital externo, por el amplio márgen de maniobra que proporcionaba el saldo de créditos externos que estaba por desembolsar al iniciarse la crisis (US$3.700 millones en diciembre de 1982) y por el apoyo prestado por la banca multilateral y bilateral.

IV EL PROCESO DE AJUSTE

Dado que el déficit en el sector externo no se originaba en un exceso de demanda sino, principalmente, en el deterioro de los precios en el mercado internacional, el Gobierno intentó un proceso de ajuste gradual desde 1983, acelerando el ritmo de devaluación, restringiendo prudentemente las importaciones, fortaleciendo el control de cambios, especialmente después de la primera devaluación Venezolana en 1983 y fomentando las exportaciones.

1) El aumento en el ritmo de devaluación del peso frente al dólar, con el que se buscaba mejorar los términos de intercambio, colocar a las exportaciones en posición de competir sobre bases más justas y darle a las importaciones y a los recursos externos un valor más real, llevó la tasa a un 26.3% en 1983 y a un 28.3% en 1984, diez puntos por encima de la inflación en cada uno de esos años. El ajuste cambiario se completó en 1985 con una devaluación del 51.3% (casi 30 puntos por encima de la inflación) que logró llevar el tipo de cambio al nivel de paridad de 1975. (Cuadros 4 y 5)

   El costo inevitable de la medida recayó, de una parte sobre los importadores y de otra sobre los deudores en moneda externa, especialmente los que se habían dejado estimular por la sobrevaluación del peso al contraer sus deudas. Empresas privadas, bancos y especialmente empresas de servicios públicos vieron aumentar considerablemente sus compromisos de deuda en pesos, por efecto de la devaluación y por esa causa se han generado presiones considerables sobre alzas en tarifas y en precios. Sin embargo, a pesar de presagios negativos, la devaluación no aceleró el proceso inflacionario en Colombia, lo cual demuestra que la economía asimiló el ajuste cambiario en término reales, para lo cual contribuyeron, sin duda, los --

menores precios en dólares de las importaciones, la oferta agrícola abundante y los bajos ajustes salariales especialmente en 1985.

2) Como parte de la política de Comercio Exterior, durante 1984 y 1985 se acentuó la restricción en las importaciones que ya había sido aplicada desde finales de 1982 y comienzos de 1983. Entre 1982 y 1984, se logró una disminución del déficit comercial de US$1.700 millones (de hecho en este último año la balanza comercial fué superavitaria) y una mejora en la cuenta corriente de US$1.000 millones. La situación mejoró aún más durante 1985 con los ingresos de la nueva bonanza cafetera (las reservas netas aumentaron US$ 280 millones en ese año). (Cuadros 8 y 10)

Aunque sin duda la política de restricción indiscriminada de importaciones limita en el mediano y en el largo plazo las posibilidades de crecimiento especialmente de aquellos sectores que dependen de materia prima importada para su funcionamiento, en el corto plazo la restricción de importaciones en Colombia sirvió para estimular la recuperación que se produjo en 1984.

A partir de 1985, ante los resultados positivos del ajuste, y como parte del programa acordado con el FMI, el Gobierno empezó a liberar las importaciones en rubros que no es posible producir en Colombia y a aumentar los presupuestos de divisas. Hoy se ha llegado a una situación cercana a la normalidad en el flujo de importaciones, lo cual favorece el clima de recuperación que se percibe en la economía.(Cuadros 12, 7 y 8)

3. Política fiscal: Los ingresos del sector público se aumenta

ron, primero con las reformas tributarias en 1983 y luego con medidas adoptadas en 1984 y 1985 que, aunque necesarias, se desviaban de la función económica y tenía el sesgo alcabalero del que se habló antes. Ejemplo de éstas últimas es la discutida sobretasa del 8% a las importaciones que se impuso con carácter temporal. Así logró el Gobierno aumentar sus ingresos corrientes del 8% con respecto al PIB en 1982 a un 10.3% en 1985. (Cuadro 11)

Por el lado del gasto, el mayor ajuste recayó sobre la inversión pública que sufrió disminuciones reales desde 1982. En cuanto al funcionamiento, los empleados públicos tuvieron una importante cuota de sacrificio en 1985 cuando los salarios aumentaron en un 12% en promedio (ningún aumento en salarios altos y aumentos equivalente a la inflación en salarios bajos), es decir, 10 puntos por debajo de la inflación en el año.

Como es sabido, el servicio de la deuda, no es posible reducirlo con medidas de austeridad y antes ha aumentado significativamente en los últimos años, por efecto del mayor endeudamiento. Los intereses de la deuda pública externa pasaron del 1.8% del PIB en 1983 al 2.9% en 1985. De hecho, en este último año fueron el componente más importante del déficit fiscal. (Cuadro 1)

El ajuste produjo resultados inmediatos en el frente fiscal y el déficit se redujo del 7.5% del PIB en 1984 a un 4.4% en 1985. Para 1986 la meta factible es la de reducirlo a un 2%. (Cuadro 3)

4) Sector financiero: Aunque con sacrificios muy grandes por parte de toda la economía, se han destinado importantes recursos para fortalecer patrimonialmente el sector financiero, complementando así las medidas normativas y de vigilancia que se habían tomado antes. La confianza de los ahorradores, y la importancia del papel que debe cumplir el sector en la economía (su efecto derivado y multiplicador sobre todas las actividades) han hecho necesario inyectar recursos masivamente a las entidades financieras en dificultades. Queda, obviamente, intacta, la necesidad de que los responsables de los malos manejos del pasado reciban una sanción proporcional a su responsabilidad.

5) La necesidad de garantizar la reanudación de las contrataciones de crédito externo con la banca comercial para complementar los esfuerzos de estabilización de la economía, obligó a Colombia a aceptar la condición que le impusieron los bancos de celebrar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En virtud de este acuerdo, el Fondo accedió a ejercer la monitoría al programa y a las metas de ajuste convenidas con el Gobierno, en una modalidad nueva para el Fondo Monetario. El Banco Mundial ejerció un papel importante en el programa, autorizando créditos sectoriales y de balanza de pagos y supervisando el proceso de liberación gradual del régimen de comercio exterior.

V LOS RESULTADOS DEL AJUSTE

La situación actual de la economía colombiana muestra que el ajuste tuvo los resultados esperados, que se ha superado la crisis y

que la economía se encuentra en mejores condiciones internas para recuperarse e iniciar un proceso de crecimiento estable, si el entorno económico mundial en el que debe integrarse no lo obstaculiza y si se acierta en la forma como debemos orientar nuestro desarrollo en relación con ese entorno(este es el gran reto que enfrenta hoy la planeación en Colombia y en la mayoría de países en desarrollo).

La economía colombiana presenta hoy una tasa de cambio ajustada a niveles de equilibrio; precios con una tasa de aumento en descenso; y tasas de interés que se ubican en niveles de equilibrio inferiores a los que ya empezaban a convertirse en tradicionales y que se conserban aun después de levantar los controles administrativos que se utilizaron para forzarlas a la baja.

Hoy el déficit fiscal es inferior con relación al PIB y, el país cuenta de nuevo con la apertura de los mercados de capitales. La banca privada internacional se encuentra otra vez dispuesta a negociar créditos con Colombia y los inversionistas extranjeros han vuelto a aumentar sus solicitudes para vincularse a la economía colombiana.

El éxito en el proceso de ajuste ha sido favorecido indudablemente por la súbita bonanza cafetera y por el comienzo en las exportaciones de carbón y de petróleo. El sector externo, con un aumento de US$700 millones en las reservas internacionales durante el año comprendido entre agosto de 1985 y el mismo mes de 1986, refleja además del impacto positivo que sobre la cuenta comercial de la balanza cambiaria han tenido los reintegros cafeteros, el efecto también favorable de las compras de oro y de las exportaciones de hidrocarburos. La cuenta de servicios, especialmente los no financieros, ha mejorado significativamente: solo estos últimos crecieron en un 82% entre enero y agosto pasados. Las exportaciones --

menores también han reaccionado y sus registros aumentaron en un 20% en los siete primeros meses del año, en relación con el mismo período del año anterior. Y las importaciones, determinante fundamental de nuestro crecimiento, pudieron aumentar en más de US$1.000 millones entre enero y agosto, con relación a los niveles alcanzados un año antes, sin aumentar el dëficit comercial: los registros de importaciones reembolsables crecieron un 50% en el primer semestre con respecto al mismo período de 1985. (Cuadro 10 y 8)

VI AJUSTE Y VARIABLES SOCIALES

Una de las inquietudes que con razón surgen cuando se analizan situaciones de crisis y los procesos de ajuste a que dan lugar, tiene que ver con los "costos" sociales que generalmente los acompañan. Porque si bien es cierto que el esfuerzo de ordenamiento de las economías en crisis es inevitable (es este el primer costo de la crisis) también es cierto que la forma del "ajuste" puede ser determinante en la intensidad de los costos y en su distribución entre los distintos grupos sociales. Específicamente, la experiencia de muchos países parece demostrar que las fórmulas tradicionales de ajuste tienden a producir mayores costos sobre los grupos más vulnerables de la población, aquellos que no tienen la posibilidad de atenuar o desplazar a otros el efecto de las medidas de freno y austeridad. La defensa de esos grupos debe convertirse entonces en uno de los objetivos más importantes de política si no se quiere vulnerar seriamente la equidad y requiere la adopción de medidas complementarias asociadas frecuentemente con la reasignación del gasto público.

La identificación de los costos de un proceso de ajuste encuentra dificultades metodológicas que no siempre es posible superar con la información disponible. De una parte no es fácil distinguir los

costos del "ajuste" mismo, de aquellos atribupibles a la recesión y a la crisis. Finalmente ningún proceso de ajuste se justifica sino para evitar los costos de la recesión y de la crisis y no siempre es factible evaluar los "beneficios" netos del ajuste como una "diferencia" entre los costos que hubiera tenido que asumir la economía (y la sociedad) de no haberse aplicado dicho ajuste y los que de hecho se producen por el hecho de aplicarlo. De otra parte, existe en nuestros países una situación social caracterizada por problemas y deficiencias, que viene de tiempo atrás, con raíces propias en cada país, de orden histórico, político y económico, y que aunque condiciona necesariamente los costos de los ciclos recesivos y de los programas de ajuste y la forma como se distribuyen, no tiene que ver directamente con éllos. No es tarea fácil determinar el grado en que estos últimos afectan la grave situación ya existente en nuestros países (la forma como interrumpen tendencias de progreso o refuerzan procesos de deterioro).

Colombia, como la mayoría de los países de América Latina, sigue presentando indicadores sociales preocupantes. No hemos logrado encontrar la fórmula adecuada para obtener las metas de bienestar que nos hemos propuesto en el tiempo. Se han hecho esfuerzosimportantes, se ha avanzado mucho en la mejora de condiciones de vida de amplios grupos de población, pero los programas de cambio social no han tenido el éxito esperado por causa de restricciones que han resultado insalvables hasta ahora, de origen externo y de origen interno. Esto ha hecho que el Gobierno, recientemente instalado, se haya propuesto como objetivo principal de su política de desarrollo, la erradicación de la "pobreza" absoluta, y haya hecho un dramático llamado a los demás países de la región y a los organismos internacionales para unir esfuerzos con el mismo propósito.

Para los fines del presente documento se mencionan, en las páginas siguientes, algunos de los principales aspectos de la problemática social más estrechamente vinculados con la recesión, la crisis y el ajuste que vivió la economía colombiana en los últimos años. No se pretende cuantificar las relaciones causales entre unos y otros, aunque obviamente se señalará la conexión que existe entre ellos. Se han escogido las variables de empleo, ingresos y gasto público en sectores sociales (salud y nutrición, educación y vivienda principalmente) como las más representativas del fenómeno que se quiere explorar. Al lado de las incidencias negativas se mencionarán los programas especiales que el Gobierno colombiano puso en marcha durante el período, como parte de sus planes de desarrollo y que, sin duda contribuyeron a atenuar los efectos negativos de la crisis, sobre los grupos más vulnerables. Como el interés se centró sobre "lo social" no se hace alusión a los costos que la recesión y el ajuste trajeron sobre las empresas y los inversionistas, el descenso en las utilidades, la incidencia de la devaluación sobre el monto de las obligaciones de deuda en pesos, el deterioro patrimonial etc.

1) El Empleo

En los últimos años se han registrado en Colombia las más altas tasas de desempleo de su historia reciente. En efecto, entre 1980 y 1985 el número de desempleados en áreas urbanas aumentó en cerca de 100.000 personas en cada año y la tasa de desempleo urbano, que en 1981 fué del 8.3%, aumentó en forma progresiva hasta alcanzar el 15% en el primer semestre de 1986, con lo cual, en 1985, cerca de 1.100.000 personas buscaban trabajo sin éxito en las ciudades colombianas. Estas son las manifestaciones de un problema que, junto con la inseguridad, se ha convertido en el más grave reto que debe enfrentar el país en el inmediato futuro. (Cuadro 14 Gráfico 2)

Sin embargo para entender el fenómeno del dramático aumento del desempleo en Colombia y establecer sus relaciones con la crisis, es necesario indagar algunas de sus principales características. El deterioro del mercado laboral, como es sabido, no depende únicamente del comportamiento de varia - bles macroeconómicas (implicadas directamente con la crisis recesiva) sino que responde también a factores demográficos e institucionales.

a) Colombia ha experimentado una importante transición demográfica en las últimas décadas que, en términos del crecimiento de la población, ha significado una importante reducción. Así, de un crecimiento máximo en la década de los cincuenta, cuando la tasa llegó a 3.2% para el período 1951-1964 se ha descendido a una tasa del 1.7% anual en la actualidad (1981-1985). En cuanto a la población en edad de trabajar, ha mostrado un comportamiento similar, aunque con el rezago esperado. Así, alcanzó su máximo ritmo de aumento en los primeros años de los setentas (3.4% para el período 1964-1973) y ha descendido a 2.5% en la primera mitad de los ochenta. No obstante lo anterior, la tasa de participación laboral en el área urbana ha aumentado del 49.7% en 1976 al 56.5% en 1985, lo cual ha implicado aumentos en la fuerza de trabajo muy superiores (se estima en un 50% más) a lo que había podido esperarse por el crecimiento de la población. (Cuadro 15 Gráfico 3)

   Este aumento en la tasa de participación, tal como ha podido establecerse en Colombia, se debe no solo a factores demográficos y familiares, sino a los estímulos y requerimientos del mercado de trabajo y a la misma presión que sobre las familias ejerce el ciclo recesivo de la economía. En este último sentido la mayor tasa de participación refleja

la respuesta racional de las personas ante las limitaciones que la crisis impone al ingreso familiar. Esta endogenidad de la participación laboral contrarrestó el efecto de la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la población sobre la oferta de trabajo.

Pero cualquiera que sea la explicación, el aumento en la tasa global de participación "coincidió" en forma desafortunada con la menguada capacidad de los sectores productivos para generar puestos de trabajo durante la crisis, y debe ser tenido en cuenta para explicar las actuales tasas de desempleo.

b) Un factor que también ha incidido en el aumento del desempleo durante los últimos cinco años hay que asociarlo con la crisis de los países vecinos (particularmente Venezuela) y con las medidas restrictivas al ingreso de trabajadores extranjeros en los Estados Unidos. Una misión de expertos recientemente contratada para analizar el problema del desempleo en Colombia, calculó en 220.000 personas en edad de trabajar, el número de emigrantes colombianos potenciales que tuvieron que ser "retenidos" en el país entre 1980 y 1985 por causa de los problemas económicos en otros países.

c) La recesión que vivió la economía colombiana desde comienzos de 1980 (y que había venido gestándose aún desde antes) ha sido la más severa del período de la postguerra y es, sin duda alguna, la principal causa del aumento del desempleo en los últimos años. Desde mediados de los años setenta, una característica importante del mercado laboral en Colombia ha sido su sensibilidad a las fluctuaciones de la actividad productiva. A partir de 1980 la tasa de - -

aumento de los nuevos puestos de trabajo que entre 1974 y 1980 había sido del 5.9% anual, descendió al 3.3%.

Una muestra más de la relación entre el ciclo económico y el actual nivel de desempleo proviene del hecho de que, en el área urbana, este último se extendió más entre los cesantes que entre los aspirantes. De hecho, a partir de 1980 la cesantía se duplicó (del 5% de la PEA pasó a ser el 10%) y su duración se prolongó de 20 a 43 semanas.

Si en Colombia se reconoce la existencia de un desempleo estructural, cercano al 8%, que no disminuye ni en los momentos de mayor actividad económica, es preciso admitir que entre 6 y 7 puntos porcentuales de la actual tasa de desempleo (casi la mitad del problema) hay que atribuírlos a la brecha entre producto observado y producto potencial y constituye un fenómeno de desempleo cíclico producido por la recesión económica.

d) Los integrantes del mercado de trabajo responden, sin embargo, en forma diferente ante la crisis, mostrando distintos grados de vulnerabilidad en los grupos afectados. La relación entre las fluctuaciones de la actividad productiva y el desempleo es diferente según se trate de asalariados (3/4 partes de la fuerza laboral en Colombia), servicio doméstico y trabajadores familiares, o empleo independiente (patronos y ocupaciones por cuenta propia). El primer grupo guarda una estrecha relación con el ciclo económico aunque con algunos rezagos [1/]; el segundo grupo

1/ Para la última década, los datos indican que no puede rechazarse la hipótesis de una elasticidad empleo asalariado-producto de carácter unitario. Ver, informe final de la Misión de Empleo, Cap. 3.

está inversamente relacionado con él y el tercero conserva, en promedio, una cierta independencia con respecto al ritmo de actividad. Como resultado de este hecho, entre 1975 y 1985 el desempleo abierto ha sido marginal para mercados independientes, con una tasa del 1%; friccional para servicio doméstico (4%) y sustancial para mercados asalariados (hoy puede llegar al 20% de desempleo). (Gráficos 4 y 5)

De otra parte, y esto resulta importante para identificar los costos del desempleo entre los distintos integrantes de la fuerza de trabajo, los hogares de los deciles más pobres tienen jefes de hogar que pertenecen principalmente al grupo de servicio doméstico y trabajadores familiares; las ocupaciones por cuenta propia y los pequeños patrones se ubican en deciles de ingreso medio-bajo, mientras que los asalariados tienen importancia creciente entre los jefes de hogar con ingresos mayores.[1/] (Gráfico 7)

En relación con el mercado laboral en la zona rural, el debilitamiento de la demanda de mano de obra se reflejó en un crecimiento del desempleo que si bien fue inferior al urbano, se acentuó después de 1978. Este desempleo afectó fundamentalmente a las mujeres.

e) Aunque el nivel de la tasa de desempleo ha variado considerablemente con las fluctuaciones macroeconómicas, su estructura (dispersión de las tasas entre los diferentes grupos) ha permanecido estable en Colombia. Así, el desempleo abierto se ha circunscrito básicamente a mercados contractuales (mercado asalariado y servicio doméstico). Por ocupaciones, el desempleo ha sido sistemáticamente mayor

1/ Se debe anotar que la "independencia" del grupo de pequeños patronos y ocupaciones por cuenta propia con respecto al ciclo económico se debe exclusivamente a los segundos.

para personal administrativo (hoy llega al 25%) e infe - rior para profesionales y técnicos (10% hoy). Para vendedores y operarios, es similar el promedio. Esto muestra que la tasa de desempleo es mayor en los niveles medios de calificación profesional y más baja en los extremos.

También por niveles de educación, la estructura ha permanecido estable: la menor tasa de desempleo la han registrado las personas sin educación ($\pm$ 6%) y la más alta, las personas con educación secundaria (12.7% en promedio); en las personas con educación primaria o universitaria, la tasa es inferior al promedio. La estructura del de - sempleo también ha permanecido constante según el sexo: mayor para mujeres (12.7%) que para hombres (8.4%). -- También es mayor en los grupos más jóvenes.

Así pues, los grupos más vulnerables al problema del desempleo son las de personas con calificación intermedia, los jóvenes, las mujeres y miembros secundarios de los hogares.

2) El Subempleo

a) La disminución de la capacidad de generar empleos productivos, estables y adecuadamente remunerados en la economía como consecuencia de fases depresivas se manifiesta no solo en las tasas de desempleo crecientes sino en la proliferación de actividades marginales, ocupaciones por cuenta propia, trabajos temporales y familiares y ofertas para el servicio doméstico, que están expuestas a la interrupción súbita y a la variabilidad en los ingresos reales. Esto explica que en Colombia, en los primeros años de la década,

solo hayan disminuído los índices de empleo en el sector secundario, mientras que los del sector terciario siguieron aumentando. De hecho el sector servicios fué el mayor generador de empleos entre 1980 y 1984; a él se debe el 80% de los nuevos puestos de trabajo en el sector urbano durante ese período. El propio crecimiento que durante 1983 y 1984 experimentó el empleo industrial, se concentró en actividades como las mencionadas antes. De esta manera, mientras los empleos asalariados aumentaron con una tasa anual del 1.9% entre 1980 y 1984, similar a la que tuvo el PIB, las ocupaciones por cuenta propia crecieron a un ritmo anual del 5.5%.

Hay sin duda en el fenómeno del subempleo un recurso de ajuste automático de las economías en períodos de crisis. De una parte los que buscan trabajo encuentran en el subempleo un refugio transitorio a su problema; y de otra, las empresas atenúan el riesgo implícito en la recesión mediante el desarrollo de formas poco comprometedoras de contratación, (subcontratación y trabajos temporales) que les sirven para "desplazar" el costo de la crisis hacia los trabajadores.

b) Programa especial de Microempresas. Con el objeto de estimular la consolidación de las actividades que proliferaban en el sector informal y de propiciar su integración a la economía, el Gobierno puso en marcha el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, al cual se han ido vinculando fundaciones privadas (18 en la actualidad) y entidades públicas en el área de la capacitación y del crédito. Hoy el programa funciona en 25 ciudades en donde, a través de los comités regionales, se imparte capacitación y se otorga crédito a las microempresas. Hasta finales de 1985 se habían capacitado 19.000 microempresas y antes de finales

del presente año su número habrá ascendido a 34.868; se habían otorgado 5.585 nuevos créditos, llegando en este año a cerca de 9.000 beneficiarios, para un total de - - $1.697 millones. Con este estímulo a la creación de formas asociativas se concretó una de las acciones al alcance del Gobierno para atenuar un poco los efectos de la recesión sobre la generación de empleo y de ingresos.

3) Los Ingresos de trabajo

El ingreso personal y familiar y la capacidad de gasto que él proporciona, constituye un indicador-síntesis de la capacidad productiva de una economía, de la distribución del ingreso que existe en ella y permite seguir el impacto negativo de una situación de desempleo y de procesos inflacionarios asociados con períodos de desestabilización.

Al analizar los salarios en Colombia se observa que, salvo en el año 1985 cuando se registró una fuerte caída en los salarios reales, no es posible identificar su claro deterioro en los ingresos de trabajo durante los años anteriores de la década, ni una desmejora significativa en la distribución de ingresos que pueda ser atribuída a la recesión y a su proceso de ajuste. El comportamiento procíclico que era de esperar en los ingresos tuvo sí un efecto negativo al "frenar" procesos de mejoría en la distribución de los ingresos que se venían observando en la pasada década.

a) En relación con la distribución de los ingresos la observación de los salarios rurales y urbanos en el período 1972-1985 permite afirmar una reducción de la diferencia que había surgido entre ellos hasta comienzos de los años setenta. La contracción severa de los salarios urbanos, producida por

la inflación entre 1970 y 1977 y la expansión que produjo la bonanza cafetera en los salarios rurales, explica este cierre de la brecha entre unos y otros. La recesión de los años posteriores revirtió ligeramente el logro alcanzado en este aspecto de la distribución de los ingresos.

En general, los estudios han constatado que entre 1976 y 1980 se produjo un avance significativo en la distribución de los ingresos en el área urbana y más marcado en los ingresos individuales que en los familiares. Mientras en estos últimos hubo una redistribución del 3% del ingreso urbano desde los grupos más ricos hacia el 50% más pobre de la población, en aquellos la redistribución fué del 5% de ese ingreso. Esta tendencia positiva se frenó sin embargo durante la fase recesiva de los ochenta, en el caso de los ingresos individuales y se revirtió ligeramente en el caso de la distribución de los ingresos familiares, en la cual, sin duda alguna ha tenido mucho que ver el aumento en la tasa de desempleo. De cualquier manera, la distribución del ingreso en Colombia es menos inequitativa en 1985 de lo que la era en 1972, aunque como ya se ha aclarado, aún está muy lejos de las metas deseables.(Cuadro 16)

Resulta interesante señalar la notable reducción que se ha experimentado en los últimos 10 años de la diferencia entre los ingresos que perciben los hombres y las mujeres y entre los ingresos de personas con educación universitaria o sin ninguna educación. Las diferencias se redujeron a la mitad en ambos casos.(Gráfico 8)

b) Si se toma la proporción de trabajadores que recibe menos de un ingreso normativo mínimo como indicador de pobreza urbana, se encuentra que con la pobreza ocurrió algo similar a

lo observado con la distribución del ingreso. El porcentaje de ocupados pobres, que había disminuído rápidamente en la segunda mitad de la década pasada desaceleró significativamente su tendencia positiva con el advenimiento de la crisis. Con relación a la familia se puede afirmar que la pobreza no ha empeorado tampoco, e incluso hasta ha mejorado más que la pobreza individual si se tiene en cuenta que la carga de dependencia demográfica (relación de menores de 12 años a mayores de 12 años) ha disminuído en forma continua. También como en el caso de la distribución del ingreso, las anteriores consideraciones no pueden conducir a equívocos sobre la urgente necesidad de impulsar con decisión programas para erradicar la pobreza, tan extendida en Colombia.(Cuadro 17)

c) La dinámica de los ingresos en los últimos 10 años se caracteriza por una tendencia creciente en las remuneraciones en todos los mercados.

Los salarios urbanos crecieron rápidamente entre 1977 y 1984 y recuperaron el severo deterioro que habían sufrido por causa de la inflación hasta 1977 que fué especialmente grave en el sector público. En este último se lograron recuperar los niveles de fines de la década del 60. En el sector privado, en cambio, la recuperación logró niveles que solo estaban en 8% por encima de los de 1972. El ajuste salarial en 1985 volvió a reducir, sin embargo, los salarios reales de los sectores privado y público. (Gráfico 9)

Los salarios rurales, más atados al ciclo del sector agrícola, después de un importante aumento producido por la bonanza cafetera de finales de los años 70, se estancaron y aun redujeron en los años siguientes, primeros de la crisis.

En general, los ingresos laborales en Colombia han tendido a ajustarse en forma sistemática a los niveles de inflación. (Cuadro 18)

d) Aunque sea brevemente, es conveniente mencionar el impacto que el "ajuste" en las tarifas de servicios públicos ha tenido sobre el ingreso disponible de las familias. En efecto, el encarecimiento del servicio de la deuda externa producido por la devaluación en las empresas de servicios públicos en Colombia, particularmente en el sector eléctrico, de teléfonos y de agua, y otros factores de encarecimiento surgidos durante la crisis, han llevado a incrementar intensa y continuamente las tarifas, para atender la mayor exigencia de recursos. Este aumento que, por ejemplo, en el caso de la energía, superó el 50% en dos años, tiene un impacto diferenciado sobre el ingreso familiar en contra de los más pobres. Con la estructura tarifaria actual, las familias con ingresos bajos destinan un porcentaje 3.2 veces mayor que las familias de ingresos altos al pago de los servicios.

e) Dado que la población con ingresos bajos gasta un alto porcentaje de sus ingresos en alimentos, el mayor aumento en los precios de estos últimos con respecto al índice general de precios al consumidor, que se ha producido en los últimos años (en 1985 los alimentos tuvieron una "inflación" 5 puntos porcentuales más alta que el índice promedio) afecta la situación alimentaria de las familias con ingresos bajos, especialmente de los niños. (Cuadro 19)

4) El gasto público en Salud

No es posible en Colombia, con las cifras disponibles detectar

un deterioro en las condiciones de salud (ya deficientes) como efecto de la recesión y del ajuste. Durante el período 1980-1985 el país no logró mejorar (pero tampoco empeoró) la tendencia en la asignación de recursos que se viene aplicando al sector desde hace muchos años y que, aunque refleja las inflexibilidades presupuestales mencionadas más arriba, resulta claramente insuficiente ante las graves necesidades de la población en materia de salud.

En efecto, casi una cuarta parte de los colombianos no cuenta con asistencia en salud. Las principales causas de enfermedad y muerte revelan la prevalencia de patalogías propias de sociedades con niveles de desarrollo inferiores al de Colombia. La mortalidad infantil, registra aún niveles elevados y la desnutrición, las enfermedades inmunoprevenibles, las de origen hídrico y las respiratorias constituyen todavía causas importantes de mortalidad. Este panorama, que reviste caracteres dramáticos en algunas regiones del país como la costa pacífica y los lugares de colonización espontánea, ha llevado el actual Gobierno junto con la consideración de problemas comparables en la satisfacción de otras necesidades básicas como la vivienda, a proponer programas de erradicación de la pobreza. Aunque en los años pasados, durante la crisis, se emprendieron algunas acciones en esa dirección, como las campañas de vacunación masiva, el Plan nacional de Rehabilitación y el plan de supervivencia infantil, el Gobierno ha considerado necesario complementarlas y convertirlas en un propósito nacional que les asigne prioridad e impulse los cambios legales e institucionales que sean necesarios para llevarlas a cabo.

a) Los gastos totales en salud, financiados con el presupuesto nacional permanecieron constantes en términos reales en el -

período 1980-1985, tal como viene ocurriendo desde tiempo atrás, aunque con un comportamiento cíclico según el cual en un año se rezagan con respecto a la inflación y en el siguiente se recuperan, superando el crecimiento en el índice de precios. Así, entre 1982 y 1985 la ejecución presupuestal en el sector salud (gastos más reservas) aumentó a una tasa promedio anual del 19.9%, mientras que el aumento promedio anual de los precios en igual período fué del 19.1%. En los años 1982 y 1984 se lograron aumentos muy superiores a la inflación (6 y 13 puntos porcentuales respectivamente). En 1983 conservaron su valor real y en 1985 se desplomaron 14 puntos por debajo del aumento en el índice de precios como reflejo del fuerte ajuste fiscal que se hizo en este último año. (Cuadros 20, 21 y 22)

Sin embargo, el comportamiento es diferente según se trata de gastos de inversión o funcionamiento, aunque como ocurre en otros sectores de gasto social, los unos y los otros tienen una notable incidencia sobre el bienestar de las personas. Particularmente en salud, los rubros de atención médica y atención a las personas son parte de los gastos de funcionamiento. La inversión, más ligada con los gastos de atención al medio, acueductos, alcantarillados, construcción y dotación hospitalaria, disminuyó su valor real significativamente en 1983 y 1985 (nueve y quince puntos por debajo de la inflación) aunque tuvo un importante repunte en 1984 (40 puntos por encima de la variación en el índice de precios).

b) Colombia ha puesto en marcha algunos programas especiales en el área de salud que, aunque insuficientes para superar la magnitud del problema, han contribuído sin duda a evitar que los costos sociales de la crisis económica de los últimos años hayan sido mayores. La atención primaria en salud extendió notablemente su cobertura entre 1979 y 1984 y las Unidades Primarias

de Atención prácticamente se duplicaron al llegar a 1.100 unidades. Igual cambio hubo en el número de promotores de salud. Las jornadas nacionales de vacunación y el Plan de Supervivencia Infantil, conocidos internacionalmente, fueron también programas especiales desarrollados por el Gobierno en 1984 y 1985, para contrarrestar la mortalidad infantial, con la colaboración activa de UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud, y numerosas entidades cívicas, religiosas y científicas. Con las grandes jornadas de vacunación masiva en 1984 y 1985 contra las principales enfermedades inmunoprevenibles (sarampión, tos ferina, difteria, tétano y poliomelitis) las coberturas se aumentaron sustancialmente: en menores de un año se logró pasar de un 27% que había en 1982 a un 61% en 1985 y en menores de 4 años se superó el 80% de cobertura. (Cuadro 23)

c) Al gasto en salud que se financió con el presupuesto nacional es necesario sumar el esfuerzo que en el sector salud y en el cubrimiento de riesgos de vejez, invalidez y muerte realizó el sistema de seguridad social a través del Instituto de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social, durante la primera mitad de los ochenta. La suma de los gastos de seguridad social en las entidades mencionadas, financiados con el aporte de trabajadores y empresarios, duplican el gasto del Gobierno en el sector salud y con excepción de 1985, cuando crecieron 10 puntos menos que la inflación, aumentaron en términos reales.

5) El gasto público en Educación

Colombia ha logrado avances muy importantes en el sector educativo durante las últimas décadas. En el área urbana, donde residen los dos tercios de la población se ha alcanzado una cobertura casi completa en la escuela primaria. En el área rural

la cobertura llega al 70% aproximadamente. Igualmente importantes han sido los logros en educación media y universitaria. Estos avances han implicado un esfuerzo presupuestal muy importante que se interrumpió en 1985 con el ajuste fiscal aplicado por el Gobierno. Aquí, como en el caso de la salud, se puede afirmar que la severa restricción del gasto en 1985 afectó más la inversión que al funcionamiento y se deja comparar con los recortes periódicos que, en forma de ciclos anuales, se viene aplicando desde hace muchos años en Colombia: un año de crecimiento en la inversión real es seguido por otro año de disminución. El funcionamiento, inelástico a la baja, ha conservado y en algunos años aumentado su valor real, aunque en 1985 su crecimiento no compensó tampoco la inflación (estuvo 8 puntos por debajo). Las consecuencias del ajuste en este último año son difíciles de precisar y como en el caso de la salud, solo pueden asociarse con la recesión y el ajuste en la forma de un desaceleramiento en la inversión sectorial.

a) En el período 1982-1985 la ejecución de gastos en el sector educativo, financiados con presupuesto nacional, creció a una tasa promedio anual del 25.6%, superior en 5 puntos a la tasa equivalente de los precios. La inversión que aumentó extraordinariamente en 1984 (64.2%) disminuyó en términos nominales en 1985. (Cuadro 23)

b) Los Programas especiales de alfabetización que ha emprendido el Gobierno, son, en el sector educativo, la acción más importante en la dirección opuesta a los efectos negativos de la crisis y del ajuste de los años ochenta. Gracias a esos programas (campaña de alfabetización Simón Bolivar y CAMINA) se ha logrado en Colombia reducir significativamente el analfabetismo entre los mayores de 10 años a una tasa del 10%. A ello han contribuído también organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas y la OEA.

6) Gasto público en Vivienda

El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda es uno de los problemas que más fuertemente gravitan sobre los grupos pobres de la población colombiana y representa uno de los rubros que más pesan en el gasto familiar. Medidas adoptadas en 1983 en materia de arrendamientos contribuyeron en forma importante a que la vivienda fuera el componente del índice de precios al consumidor que menos subiera a partir de ese momento (13.8% en 1983; 12.9% en 1984 y 15.5% en -- 1985) pero, sin lugar a dudas, también influyó el gran esfuerzo que hizo el país en construcción de vivienda popular desde 1982. El programa, presentado por el Gobierno como estrategia de reactivación económica, fué uno de los factores que contrarrestaron las fuerzas de la recesión en las ramas de actividad asociadas con la construcción, e impidieron que sus efectos negativos fueran aún más críticos, desde el punto de vista macroeconómico y desde el punto de vista social. En los últimos años la construcción de vivienda alcanzó la más alta participación de su historia en el PIB (1.23% en 1983 y 1.19% en 1984 y 1985). Por otra parte, de las 392.000 viviendas que se alcanzaron a construír en los últimos cuatro años con una inversión cercana a los $390.000 millones, el 65% tiene especificaciones de vivienda popular. La participación del Gobierno nacional fué decisiva para la financiación y reasignación de recursos hacia este segmento del mercado habitacional, con transferencias del presupuesto nacional, y normas que canalizaban el producto de inversiones forzosas hacia ese objetivo. En el caso de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, que entre enero de 1983 y mayo de 1986 asignaron recursos para financiar vivienda por un monto de $200.395 millones (el 23.4% para vivienda popular), multiplicaron su cartera por cinco entre 1980 y 1985. Es interesante

anotar cómo la cartera de dudoso recaudo de las Corporaciones en 1985 se concentró en los préstamos para vivienda costosa y para el sector industrial y no, como pudiera pensarse debido a la recesión, en los préstamos para vivienda popular. (Cuadros 24 y 25 Gráfico 10)

7) Plan Nacional de Rehabilitación

Otro de los programas que adelantó el Gobierno colombiano en los últimos años con propósitos predominantemente sociales es el denominado Plan Nacional de Rehabilitación destinado a las regiones afectadas por la violencia. Inspirado en una estrategia de participación comunitaria el plan ha venido impulsando obras de infraestructura social y económica, de carácter más que todo local en zonas rurales de colonización espontánea y en áreas donde el Estado ha permanecido ausente por muchos años. El plan integra las acciones de las distintas entidades gubernamentales con el propósito de crear las condiciones mínimas necesarias para que la comunidad pueda dar solución, en forma activa,a sus problemas. Consecuente con esa filosofía,las acciones destinadas a desarrollar actividades económicas y a generar empleo y fuentes de ingreso tienen preponderancia. El programa, que en la actualidad está siendo reforzado por el Gobierno como parte de su objetivo de erradicación de la pobreza, cubre una amplia área del territorio nacional - - (más del 25%) cuya población representa un 15% del total nacional. En los años 1983, 1984 y 1985 se han invertido cerca de 47.000 millones de pesos, sin contar créditos a los campesinos, en la construcción de vías, apoyo a la producción agropecuaria, salud, vivienda, electrificación y otros servicios básicos. Estas acciones han sido insuficientes (razón por la cual el Gobierno les está dando un nuevo impulso) pero se suman a los demás programas especiales que, en el caso colombiano,es preciso mencionar como factores atenuantes del impacto

de la recesión en los cinco primeros años de la presente década.

8) Reasignación de rentas con destinación específica

Por constituír un esfuerzo importante en el propósito de - "quebrar" las rigideces de la estructura fiscal colombiana que le impiden al Gobierno utilizar el mecanismo de la reasignación en el gasto con el propósito de contrarrestar el desequilibrio en las finanzas públicas o para distribuír en forma mas equitativa los costos del ajuste necesario, se debe mencionar aquí la ley mediante la cual se dió un primer paso en la reasignación de rentas con destinación específica. La ley 55 de mediados de 1985 consagró una redistribución parcial de las rentas atadas que le permite al Gobierno hacer uso, en porcentajes crecientes, de ingresos que por ley le pertenecen a ciertas entidades, siempre y cuando la nueva destinación beneficie el mismo sector al que pertenece la entidad afectada.

VII EL AJUSTE EN PERSPECTIVA

Aunque el caso colombiano no es el más adecuado para identificar los rasgos de la pasada recesión ni representa el mejor ejemplo de la crisis y de los procesos de ajuste, el recuento hecho en las páginas anteriores y la consideración de la experiencia vivida por otros países latinoamericanos en la primera mitad de la década de los 80, permite extraer algunas conclusiones con validez hacia el futuro inmediato.

Dado que los precesos de ajuste son inevitables y que su costo, por definición, es (debe ser) inferior al costo de la crisis cuando no se aplica el ajuste, se trata de aprender en las experien-

cias vividas hasta ahora la forma de minimizar ese costo, de distribuirlo entre los países en desarrollo y los países industriales, entre los países deudores y los acreedores de acuerdo con la responsabilidad que a todos les corresponde (y de acuerdo con los beneficios que todos derivan del ordenamiento y la estabilización de la economía mundial) e internamente, se trata de distribuir más equitativamente los costos de la crisis y de su ajuste entre los distintos grupos de la población, de manera que se logre proteger adecuadamente a los más vulnerables.

1) Los procesos de ajuste deben partir de un diagnóstico adecuado.

   En necesario establecer las causas de la crisis y los condicionamientos internos y externos que actúan sobre las posibilidades de éxito. No acertar en el diagnóstico aumenta los costos y conduce a la aplicación de remedios que poco o nada tienen que ver con la naturaleza de las causas del problema. Ejemplo de esta falla en los diagnósticos, presente en muchos de los procesos de ajuste en América Latina, es el atribuir la desestabilización de las economías internas que desembocó en la crisis, predominantemente a fallas administrativas o a políticas deficientes tomadas en el ámbito nacional, a irresponsabilidad de las autoridades económicas o a errores de estimación que no hubieran sido compartidos, por ejemplo, por la banca internacional cuando otorgó créditos externos.

2) El ajuste debe ser compartido entre países.

   Resulta imposible o excesivamente costoso el éxito en los procesos de ajuste cuando las medidas internas no son acompañadas por otras que se tomen en el entorno económico internacional y que están fuera del alcance de los países en crisis.

No son suficientes las medidas de estabilización adoptadas internamente, por severas que ellas sean, para lograr un nivel suficiente de exportaciones que permita atender los compromisos de deuda, financiar las importaciones mínimas necesarias y garantizar una senda adecuada de crecimiento, si los grandes compradores en el comercio mundial cierran la entrada de productos con medidas proteccionistas.

Hasta ahora los procesos de ajuste han corrido por cuenta de los países deudores y ello ha obstaculizado o retardado el éxito de las medidas, elevando innecesariamente los costos de las mismas.

Los países desarrollados y los acreedores constituyen socios naturales de las economías latinoamericanas en los momentos de auge y en los momentos de recesión. De la misma manera que los períodos de bonanza y las épocas de crisis en nuestros países están directamente relacionados con el comportamiento de variables externas y de variables internas, el éxito de los procesos de ajuste depende de unas y de otras. Adicionalmente, tanto los países deudores como los acreedores se ven perjudicados si no se logra el ordenamiento, la estabilización y la recuperación de las economías en crisis.

La responsabilidad que les corresponde asumir a los países desarrollados y a los acreedores en los procesos de ajuste se debe traducir en medidas relacionadas con los siguientes aspectos:

a) Es preciso lograr una reducción de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales, como condición necesaria para reducir los compromisos de servicio de deuda a justas proporciones, desestimular la fuga de capitales y ayudar a la reactivación de la economía mundial.

Para lograr ese objetivo se hacen indispensables medidas de ajuste en las propias economías desarrolladas y particularmente el control del déficit fiscal de los Estados Unidos. Más aún; el ajuste en los países industriales debe preceder al ajuste en los desarrollados.

b) Hay que restablecer el flujo adecuado de capitales hacia nuestros países, destinado a garantizar tasas de crecimiento proporcionadas a las posibilidades de las economías internas, estimulando el aporte de capitales en forma de inversión.

c) El reconocimiento del problema de la deuda externa debe llevar como única salida equitativa a su refinanciación en negociaciones bilaterales. Resulta absurdo pretender que después del "fracaso" debido a errores compartidos cuando se negoció la deuda, los países deudores sacrifiquen sus posibilidades de crecimiento y su estabilidad política y social, mientras los acreedores reciben "puntualmente" el servicio de los préstamos como si las previsiones se hubieran cumplido con exactitud.

Los contratos de préstamo hay que entenderlos como un "negocio" entre dos partes, en el que ambas asumen riesgos y reportan beneficios. Los falsos parámetros que sirvieron de base a la estimación sobre precios futuros y sobre la rentabilidad de los proyectos financiados con deuda externa, fueron aceptados como ciertos por acreedores y deudores. Ambas partes se equivocaron y ambas deben aceptar y entrar a remediar la situación que dificulta o hace imposible a corto plazo el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Solo en ese contexto es concebible la refinanciación como algo necesario para acreedores y deudores. La crítica situación económica de algunos países latinoamericanos y el vacío de

medidas de carácter internacional que complementen el esfuerzo que esos países están haciendo, hacen pensar con fundamento que solo si los países desarrollados y los acreedores asumen la responsabilidad que les corresponde podrán contar con la recuperación de sus acreencias y con la demanda del mercado latinoamericano para sus productos. Las dificultades en el pago constituyen un problema de ambos y por esa razón la refinanciación no debe incrementar la condicionalidad ni las posiciones de ventaja de ninguna de las partes. También en ese contexto se deberán adaptar los sistemas de endeudamiento para darle al pago de la deuda externa el carácter cíclico que tiene el comercio exterior, que es la única fuente sana para su amortización. Ya han empezado algunos países latinoamericanos a tomar decisiones en esa dirección.

d) Es indispensable que se garanticen condiciones normales en el mercado mundial que eliminen las prácticas proteccionistas y permitan el acceso de nuestros productos.

Es preferible que la estrategia para "definir" los programas de ajuste y las medidas que las partes implicadas deben tomar, sea la de los "acuerdos" entre países industriales y países en desarrollo, entre países deudores y países acreedores. Acuerdos en los que ambos asumen compromisos y evitan la necesidad de adoptar medidas unilaterales externas como la de cesación de pagos a la de cierre del flujo de capitales. Parece indispensable el papel que en el logro de esos acuerdos pueden desempeñar los organismos internacionales de carácter multilateral.

3) El ajuste debe ser distribuído adecuadamente entre los distintos

grupos de la población. Los costos de la recesión y de los programas de ajuste tienden a concentrarse sobre los grupos más pobres de la población, que carecen de defensas patrimoniales para contrarrestar el desempleo y el deterioro en los ingresos, agudizando los críticos problemas sociales ya existentes en los países en desarrollo. Infortunadamente las posibilidades de distribuir esos costos están condicionadas por el propio desequilibrio fiscal de las economías en crisis. Dos recursos parecen necesarios para contrarrestar la restricción fiscal: de una parte, la reasignación del gasto público hacia programas especiales que atenúen el impacto social de las medidas restrictivas, como los programas de subsidio directo dirigidos a grupos que carecen de las condiciones necesarias para poder satisfacer sus requerimientos básicos; y de otra, las estrategias de participación comunitaria para integrar a las personas a la solución de sus problemas. Ya está suficientemente comprobado que la participación y la autogestión de las comunidades en los aspectos del desarrollo que están a su alcance es condición necesaria para el logro de soluciones más económicas, más acertadas y más duraderas.

4) El ajuste debe trascender la coyuntura y tener visión de largo plazo.

La crisis y la ungencia de los procesos de ordenamiento no pueden confundir sobre las dificultades estructurales que existen en nuestros países y sobre la aparición de nuevas características en la economía mundial que, de una parte, hacen inevitable acertar en la integración de nuestras economías en el contexto internacional y, de otra, hacen obsoletos aspectos centrales de estrategias de desarrollo que se han aplicado hasta ahora. Hoy no basta con estabilizar las variables macroeconó

micas confiando en que las fuerzas del mercado, en forma automática, encontrarán la dirección más rentable y promisoria para las actividades productivas, ni resulta razonable alimentar expectativas de desarrollo con estrategias de economía cerrada.

La tarea es hoy más compleja que antes. El avance tecnológico de los últimos años, la revolución en las comunicaciones, la automatización y la sustitución de materias primas que hasta hace poco eran consideradas como indispensables, han producido cambios esenciales en la economía mundial que exigen cambios esenciales también en las estrategias de desarrollo. Hoy ya no son válidas, como hasta hace pocos años, estrategias "comunes" basadas en la sustitución genérica de importaciones, en el fomento a las exportaciones, en el proceso secuencial sector primario -sector secundario- sector terciario, o en la simple imitación del camino seguido por los países desarrollados.

Se pueden señalar cuatro cambios sustanciales que ha experimentado el entorno económico mundial al que se deben integrar inevitablemente nuestras economías y que exigen un replanteamiento creativo en las estrategias de desarrollo [1/].

a) La economía mundial se ha internacionalizado, se han densificado las relaciones de interdependencia y hoy se hace imposible avanzar en desarrollo sin "integrarse" adecuadamente a la nueva economía internacional. Las distancias se han acortado; los mercados se han hecho accesibles a todos los productores; la información dejó de ser un monopolio protegido por las distancias y la competencia va reservando el éxito a la eficiencia, a la calidad y a la exclusividad.

1/ Ver, Drucker, Peter F, "The changed world Economy" en Foreing Affairs, Spring, 1986, P. 768-791

Se trata, sin embargo, de una competencia donde los "agentes" (los países) son poco numerosos y donde no existen mecanismos de intervención para controlar las distorsiones generadas por la concentración del poder, especialmente financiera. Por lo demás, en la nueva economía mundial los criterios sociales y políticos toman cada vez más fuerza que los económicos en la toma de decisiones.

b) Las economías basadas en la explotación de productos primarios se han desfasado con relación a las economías industriales. En el sector agropecuario, las medidas proteccionistas, el progreso tecnológico y las estrategias políticas, han hecho crecer la oferta de alimentos aún más que la demanda, hasta el punto de que se ha reducido el comercio internacional de alimentos prácticamente a unos cuantos productos de origen geográfico exclusivo. En la producción industrial, la demanda de materia prima por unidad de producto se ha reducido significativamente y su participación en el costo del producto dejó de ser importante.

c) Ya no es el costo de la mano de obra sino el costo del capital el factor determinante de la competitividad en la producción industrial. Producción industrial y empleo industrial dejan de ser las caras de una misma moneda para convertirse en alternativas de política.

d) Ya no es la economía real (flujo de bienes y servicios) sino la economía "simbólica" (el flujo de capitales y las tasas de cambio) el timón de la economía mundial. El déficit fiscal y el déficit comercial de los Estados Unidos (país con la mayor deuda externa que, sin embargo, tiene el privilegio de deber en su propia moneda) han alimentado esa economía simbólica.

Hasta hoy se han dado respuestas parciales, algunas equivocadas, al desafío que lanza el nuevo entorno económico mundial. Los convenios internacionales, el diálogo norte-sur y los acuerdos entre países y entre bloques económicos para definir y tratar de respetar reglas de juego que den oportunidad a todos, aunque bien orientadas, no han pasado de documentos escritos que se desconocen en la práctica.

La respuesta más común, esa sí efectiva, es la del proteccionismo y el cierre de fronteras comerciales. Por motivos más sociales y políticos que económicos, los países grandes y pequeños se "defienden" de la exigencia que plantea la competencia por la eficiencia, la productividad y la exclusividad. Se llega así al absurdo pugilato por los subsidios (absurdo desde el punto de vista económico) que acaba con el significado de los precios como parámetros de asignación de recursos, le quita a la productividad su poder selectivo en el mercado y asfixia el comercio internacional con prácticas de "dumping" y barreras de protección. El ejemplo más claro de ese manejo político y social de la economía es el panorama que hoy presenta la producción agropecuaria internacional con un mercado reducido a bienes exclusivos (café por ejemplo); precios deprimidos por debajo de los costos reales aún en condiciones de la máxima productividad; sobreproducción de granos; carrera de subsidios que los países en desarrollo, que pretenden vivir en buena parte de sus exportaciones agropecuarias, no pueden sostener; y, en fin, asignación absurda de recursos a nivel mundial.

La recesión de los ochenta y la crisis económica que desencadenó en latinoamérica, no es solo el resultado de una mala coyuntura en la economía mundial. Es fundamentalmente la manifestación de un desfase de nuestras estrategias de desarrollo con relación al nuevo contexto económico mundial y la señal de que no hemos acer

tado en la identificación del papel que nos corresponde desempeñar en ese contexto. Por ello los programas de ajuste no pueden restringir su alcance a la coyuntura y su visión al corto plazo. Esta es quizás la falla más notable de los procesos de ajuste aplicados hasta hoy en los países latinoamericanos y señala la tarea más importante que es necesario empezar a realizar en el inmediato futuro. No basta con ordenar las economías; es preciso orientarlas en forma adecuada. No basta con programas coyunturales de ajuste; es preciso darles contenido estructural y perspectiva de largo plazo. El reto es el de ajustar también los modelos de desarrollo y redefinirlos a la luz de las nuevas condiciones y para ello necesitamos reconocer nuestra propia identidad. Solo la identidad otorga el privilegio de la exclusividad que hoy se exige para integrarse adecuadamente a la internacionalizada economía actual. Identidad cultural, identidad histórica, identidad geográfica como punto de partida y fuente de inspiración de las nuevas estrategias de desarrollo económico y social.

BIBLIOGRAFIA

Bird, R, Junguito R, Ospina J, "Finanzas intergubernamentales en Colombia", Bogotá, DNP, 1982.

CEPAL, "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento", Mimeógrafo, México, Abril 1986.

Chenery, H.B; Ocampo J. A.; Ramírez; Ramírez M; Londoño J.L, "Misión de empleo: informe final", Mimeógrafo, Bogotá 1986.

Departamento de Planeación Nacional, "Informe de Coyuntura al Presidente Electo", Mimeógrafo, Bogotá, Mayo 1986.

-------- Memorias de Planeación 1982-1986, Mimeógrafo, Bogotá 1986.

Drucker, P, "The changed world economy" en Foreign Affairs, Spring 1986

Landerreche, O y Reveiz, E, "Deuda externa y Ajuste macroeconómico colombiano: enfoque estructural" en Reveiz, E,"Deuda externa latinoamericana y proceso de ajuste" CEDE, PNUD, Bogotá 1985.

Massad, C y Zahler R, "El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global" en PNUD - CEPAL "América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo", Santiago de Chile, 1986.

Massad, C, "América Latina y el sistema monetario internacional: observaciones y sugerencias", ibidem.

------- "Apertura financiera y el proceso de ajuste", ibidem

Ocampo, J.A. "Crisis y política económica en Colombia, 1980-1985" en Thorp R y Whitehead L, "La crisis de la deuda en América Latina", Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1986.

Vivas J; Errázuriz M, "Recesión, Ajuste económico y política de Salud", Fedesarrollo, Mimeógrafo, Bogotá, 1986.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1

DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA (MILLONES DE DOLARES)

	SALDO VIGENTE			SERVICIO		
	DEUDA PUBLICA(1)	DEUDA PRIVADA	TOTAL	DEUDA PUBLICA	DEUDA PRIVADA	TOTAL
1970	1,319	457	1,776	123	95	218
1971	1,472	597	2,069	145	119	264
1972	1,726	642	2,368	162	136	298
1973	2,022	675	2,697	210	135	345
1974	2,220	956	3,176	297	178	475
1975	2,470	1,032	3,502	242	143	385
1976	2,562	1,143	3,705	258	174	432
1977	2,779	1,016	3,795	324	115	439
1978	2,896	1,137	4,033	402	147	549
1979	3,456	1,766	5,222	649	155	804
1980	4,179	2,121	6,300	542	270	812
1981	5,168	2,717	7,885	668	448	1,116
1982	6,078	3,332	9,410	936	482	1,418
1983	6,958	3,483	10,441	980	593	1,573
1984	8,090	3,461	11,551	1,182	462	1,644
1985	8,869	3,494 p	12,363 p	1,070	319	1,389

P Hasta Septiembre
Incluye deudas privadas garantizadas por el sector Público
Fuente: Banco de la República - Departamento de Investigaciones Económicas

CUADRO 2

D E U D A P U B L I C A E X T E R N A (1)

MOVIMIENTO DURANTE EL PERIODO

(Millones de dolares)

	CONTRATA-CIONES (2)	UTILIZA-CIONES	SERVICIO DE LA DEUDA			S A L D O S	
			AMORTIZA-CIONES	INTERESES COMISIONES Y OTROS	T O T A L SERVICIO	VIGENTE	POR UTILIZAR
1,970	412	266	78	45	123	1,319	672
1,971	395	238	92	53	145	1,472	795
1,972	336	345	100	62	162	1,726	771
1,973	551	419	133	77	210	2,022	878
1,974	218	401	198	99	297	2,220	713
1,975	383	395	125	117	242	2,470	687
1,976	525	255	150	108	258	2,562	898
1,977	526	393	182	142	324	2,779	1,027
1,978	793	327	230	172	402	2,896	1,529
1,979	1,377	977	418	231	649	3,456	1,946
1,980	1,570	1,018	258	284	542	4,179	2,476
1,981	1,663	1,299	266	402	668	5,168	2,740
1,982	2,357	1,291	336	600	936	6,078	3,718
1,983	1,409	1,342	415	565	980	6,958	3,682
1,984	2,603	1,764	562	620	1,182	8,090	4,402
1,985 *	1,113	1,124	471	599	1,070	8,869	4,351

Hasta septiembre.
1) No incluye prestamos del BID que deben amortizarse en pesos colombianos.
2) Se refiere a los montos originales de contratacion.
uente : Banco de la Republica - Departamento de Investigaciones Economicas.

CUADRO 3

DEUDA PRIVADA EXTERNA (1)

SALDOS VIGENTES Y SERVICIO

(Millones de dolares)

	SALDO VIGENTE			SERVICIO		
	ENDEUDAMIENTO DIRECTO	SISTEMA FINANCIERO NACIONAL	TOTAL	AMORTIZACIONES (2)	INTERESES (3)	TOTAL
1970	283	174	457	59	36	95
1971	359	238	597	80	39	119
1972	437	205	642	89	47	136
1973	437	238	675	73	62	135
1974	426	530	956	88	90	178
1975	477	555	1,032	56	87	143
1976	485	658	1,143	72	102	174
1977	524	492	1,016	49	66	115
1978	597	540	1,137	64	83	147
1979	785	981	1,766	42	113	155
1980	905	1,216	2,121	75	195	270
1981	1,380	1,337	2,717	112	336	448
1982	1,813	1,519	3,332	94	388	482
1983	1,752	1,731	3,483	221	372	593
1984	1,876	1,585	3,461	142	320	462
1985 *	1,964	1,530 p	3,494 p	74	245	319

* Hasta septiembre.

(1) Excluye deudas privadas garantizadas por el sector publico.

(2) Se refiere a la deuda directa de los articulos 128 y 131 segun Oficina de Cambios.

(3) Incluye: Deuda directa articulos 128 y 131, ademas, a partir de 1982 el articulo 132. Para el sistema financiero hasta 1977 se han tomado de las autorizaciones para gastos bancarios registrados en la Oficina de Cambios, a partir de 1978 informacion de Balanza Cambiaria. Cifras revisadas.

FUENTE: Banco de la Republica - Departamento de Investigaciones Economicas-Oficina de Cambios.

CUADRO 4

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
TOTAL NACIONAL

BASE DICIEMBRE DE 1978=100

AÑOS	INDICE A DICIEMBRE DE CADA AÑO DIC 1980=100	VARIACION ANUAL %	INDICE PROMEDIO ANUAL DIC 1980=100	VARIACION ANUAL %
1970	21.30	-	20.61	-
1971	24.40	14.55	23.06	11.89
1972	27.80	13.93	26.24	13.79
1973	34.80	25.18	32.03	22.07
1974	44.20	27.01	40.10	25.20
1975	52.10	17.87	49.62	23.74
1976	65.60	25.91	59.52	19.95
1977	84.80	29.27	80.23	34.80
1978	100.00	17.92	93.68	16.76
1979	128.80	28.80	116.35	24.20
1980	162.20	25.93	147.32	26.62
1981	204.90	26.33	187.79	27.47
1982	254.20	24.06	233.93	24.57
1983	296.55	16.66	280.10	19.74
1984	350.77	18.28	325.39	16.17
1985	429.52	22.45	403.63	24.04

FUENTE:DANE.1970-1978:CORRESPONDE AL INDICE DE INGRESOS BAJOS
1979 EN ADELANTE CORRESPONDE AL INDICE TOTAL PONDERADO DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

CUADRO 5

TASA DE CAMBIO EN RELACION CON EL DOLAR Y DEVALUACION (1975-1985)

AÑO	TASA DE CAMBIO	TASA DE CRECIMIENTO	DEVALUACION
1975	33.09		15.12
1976	34.97	1.88	10.19
1977	38.11	3.14	4.52
1978	41.00	2.89	8.01
1979	44.00	3.00	7.32
1980	50.92	6.92	15.73
1981	58.64	7.72	16.01
1982	69.59	10.95	18.99
1983	87.83	18.24	26.29
1984	112.76	24.93	28.30
1985	169.19	56.43	51.20

FUENTE: COLOMBIA ESTADISTICA 1985

CUADRO 6

EXPORTACIONES PRINCIPALES CAPITULOS DEL ARANCEL.
MILLONES US$FOB

DESCRIPCION CAPITULO	1981	1982	1983	1984	1985
09 CAFE	1374.7	1599.7	1495.0	1730.6	1770.3
27 COMBUSTIBLES,ACEITES MINERALES Y PTOS.DERIVADOS		17.1	28.8	546.9	612.3
08 FRUTOS COMESTIBLES CORTEZAS DE AGRIOS Y MELONES	142.7	162.0	170.4	202.7	195.3
06 PLANTAS VIVAS Y PRODUCTOS DE LA FLORICULTURA	112.4	116.6	124.6	134.5	142.4
55 ALGODON	174.1	50.8	76.9	98.2	106.0
73 FUNDICION HIERRO Y ACERO	30.6	40.9	71.9	80.6	62.1
49 ARTICULOS DE LIBRERIA Y PRODUCTOS DE ARTES GRAF.	48.2	47.8	35.3	39.2	54.5
39 MATERIAS PLASTICAS ARTIFICIALES,ETERES Y ESTERES	30.1	32.8	30.2	37.4	51.4
61 PRENDAS DE VESTIR Y SUS ACCESORIOS DE TEJIDOS	106.9	129.3	66.8	42.2	49.2
25 SAL,AZUFRE,PIEDRAS,YESOS,CALES,CEMENTO	71.4	58.2	38.1	38.1	48.7
17 AZUCARES Y ARTICULOS DE CONFITERIA	89.5	59.2	79.5	45.9	45.3
71 PERLAS FINAS,PIEDRAS PRECIOSAS Y SEMIPRECIOSAS	55.7	43.3	35.4	31.3	43.6
42 MANUFACTURAS DE CUERO ARTICULOS DE VIAJE	38.8	47.9	26.3	17.0	41.9
48 PAPEL,CARTON,MANUFACTURAS DE PASTAS DE CELUL.	55.1	47.8	35.3	44.7	41.6
21 PREPARADOS ALIMENTICIOS DIVERSOS	34.5	19.2	34.8	45.9	40.2
03 PESCADOS,CRUSTACEOS Y MOLUSCOS	33.7	34.4	29.4	31.3	34.0
38 PRODUCTOS DIVERSOS DE LAS INDUSTRIAS QUIMICAS	26.3	27.7	28.9	30.4	31.3
18 CACAO Y SUS PREPARADOS	8.4	4.7	7.2	26.5	28.1
84 CALDERAS,MAQUINAS,APARATOS Y ARTEFACTOS MEC.	48.7	47.5	22.0	20.0	27.5
10 CEREALES	31.7	0.0	12.0	10.1	26.4
29 PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS	14.6	16.2	20.8	24.8	25.3
24 TABACO	22.5	24.3	25.0	23.5	21.2
30 PRODUCTOS FARMACEUTICOS	17.7	14.8	18.3	20.5	20.7
59 GUATAS,FIELTROS Y ARTICULOS DE CORDELERIA	16.9	14.6	19.7	19.0	20.0
64 CALZADO,BOTINES,POLAINAS Y ARTICULOS ANALOGOS	16.3	23.7	7.4	9.1	14.3
SUB-TOTAL	2601.5	2680.5	2540.0	3350.4	3553.6
DEMAS CAPITULOS	401.9	318.4	253.1	163.1	210.2
TOTAL GENERAL	3003.4	2998.9	2793.1	3513.5	3763.8

FUENTE : INCOMEX.SECCION ESTADISTICA

CUADRO 7

BALANZA COMERCIAL
(MILLONES DE US$)

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985
EXPORTACIONES	3003.4	2998.9	2793.1	3513.5	3763.8
IMPORTACIONES	6093.8	6094.8	5030.2	3982.4	4688.9
SUPERAVIT(+) O DEFICIT(-)	-3090.4	-3095.9	-2237.1	-468.9	-925.1

FUENTE: INCOMEX. SECCION DE ESTADISTICA.

BALANZA COMERCIAL
(MILLONES DE US$)

CONCEPTO	1981	1982	1983	1984	1985 * Junio
EXPORTACIONES	2956.40	3094.90	3080.90	3483.10	1758.30
IMPORTACIONES	5199.20	5477.70	4968.00	4492.40	1906.10
SUPERAVIT(+) O DEFICIT(-)	-2242.80	-2382.80	-1887.10	-1009.30	-147.80

FUENTE: DANE

* Acumulado a Junio.

CUADRO 8

BALANZA DE PAGOS DE COLOMBIA, 1975-1985
(Millones de dólares; balances netos)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Cuenta corriente	−80	222	455	386	566	104	−1722	−2885	−2826	−1870	−1236
Balanza comercial [1]	322	590	748	706	586	13	−1333	−2076	−1317	− 322	121
Servicios no financieros y *trasferencias*	−139	− 54	− 21	− 19	236	302	38	− 22	− 591	− 344	− 52
Servicios financieros	−263	−314	−272	−301	−255	−211	− 427	− 787	− 918	−1204	−1305
Cuenta de capitales [2]	134	188	− 15	117	892	872	1923	1967	1127	946	1601[4]
Inversión directa	32	14	43	67	104	48	226	330	512	408	
Préstamos a largo plazo	257	89	187	32	618	807	1384	1290	1016	1163	
Capital de corto plazo	−155	85	−245	19	170	17	313	347	− 401	− 625	
Otros [3]	—	—	—	—	24	− 16	55	− 4	− 67	18	
Errores y omisiones	38	217	226	131	113	275	− 14	221	43	− 355	
Balance global	93	626	665	634	1595	1235	242	− 701	−1723	−1265	425

1 Incluye oro no monetario.
2 Excluye contribuciones a organismos internacionales.
3 Contrapartidas y contribuciones a organismos internacionales.
4 Incluye errores y omisiones y otras partidas.

Fuente: Banco de la República. 1985: Estimativo de FEDESARROLLO.

CUADRO 9

PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1970-1985
(Ritmos anuales de crecimiento)

	1970-1974	1975	1975-1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1980-1985
Sector agropecuario	4.1%	5.8%	4.8%	2.2%	3.2%	−1.9%	1.8%	1.1%	1.8%	1.2%
Minería	− 5.0	3.8	−5.1	18.4	5.4	1.8	12.9	24.0	30.7	14.5
Manufacturas	9.0	1.2	5.4	1.2	−2.6	−1.4	0.5	8.0	3.0	1.4
Electricidad, gas y agua	12.1	6.9	6.2	7.5	3.3	3.2	4.3	5.7	5.4	4.4
Construcción	9.0	−9.9	3.3	14.6	7.1	4.0	5.1	1.2	0.0	3.4
Comercio	8.2	2.2	4.9	2.3	1.2	1.6	−1.9	2.5	0.5	0.9
Transporte y comunicaciones	9.0	1.4	8.4	4.0	2.8	5.2	−1.1	2.2	1.5	2.4
Servicios financieros	7.5	6.1	5.8	9.7	9.1	3.1	3.2	1.3	1.2	3.4
Servicios de gobierno	7.3	0.5	7.0	10.3	5.8	2.4	3.9	3.1	2.0	3.4
Otros servicios	5.4	4.1	5.0	2.8	4.2	4.3	2.8	3.6	3.2	3.3
PIB	6.5	2.3	5.7	4.1	2.3	0.9	1.0	3.2	2.0	1.9

Fuente: DANE, Cuentas Nacionales

CUADRO 10

INDICES ECONOMICOS

RESERVAS INTERNACIONALES (1975-1985) MILLONES US$

AÑO	RESERVAS	CRECIMIENTO
1970	151.9	
1971	170.4	18.5
1972	345.2	174.8
1973	515.9	170.7
1974	429.5	-86.4
1975	547.3	117.8
1976	1165.8	618.5
1977	1829.6	66.0
1978	2481.8	663.8
1979	4105.9	1624.1
1980	5416.0	1310.1
1981	5630.3	214.3
1982	4890.6	-737.7
1983	3078.5	-1812.1
1984	1795.5	-1283.0
1985	2067.1	271.6

CUADRO 11

OPERACIONES EFECTIVAS DEL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL
(Millones de Pesos)

	1981	1982	1983	1984	1985
1 INGRESOS CORRIENTES	154997.0	197323.0	236419.0	301750.0	437027.3
2. PAGOS TOTALES	215317.0	291598.0	345687.0	425402.1	496612.6
2.1 Funcionamiento	141452.0	192802.0	242879.0	304805.2	349015.0
2.1.1 Vigencia Actual	133290.0	176329.0	228935.0	284614.4	323340.2
2.1.2 Vigencia Anterior	8162.0	16473.0	13944.0	20190.8	25674.8
2.2 Intereses Deuda	12364.0	18185.0	20037.0	23978.4	32941.6
2.2.1 Interna	1983.0	2918.0	3181.0	2880.7	2743.5
2.2.2 Externa	10381.0	15267.0	16856.0	21097.7	30198.1
2.3 Inversión	61166.0	80118.0	81754.0	95191.2	111892.9
2.3.1 Vigencia Actual	38836.0	54372.0	60437.0	65499.3	73862.1
2.3.2 Vigencia Anterior	22330.0	25746.0	21317.0	29691.9	38030.8
2.4 Otros Pagos	335.0	493.0	1017.0	1427.3	2763.1
3. DEFICIT (1-2)	-60320.0	-94275.0	-109268.0	-123652.1	-59585.3
4. FINANCIACION	62676.0	94275.0	109268.0	123633.2	59585.3
4.1 Crédito Externo Neto	19133.0	14926.0	-6124.0	1705.0	461.5
4.1.1. Desembolsos	24310.0	22980.0	3848.0	19079.7	31161.5
4.1.2 Amortizaciones	5177.0	8054.0	9972.0	17374.7	30700.0
4.2 Crédito Interno Neto	42365.0	77134.0	128673.0	130456.8	85921.7
4.2.1 Desembolsos	49176.0	86655.0	137926.0	143050.6	127021.7
4.2.1.1Bonos	1999.0	2911.0	4843.0	3203.3	18967.4
4.2.1.2. T.A.N.			16792.0	53800.8	38076.8
4.2.1.3 Rec. de Emisión	47177.0	83744.0	116291.0	86046.5	69977.5
- No Tributarios CEC	47177.0	68744.0	53298.0	4784.4	
- Fondo Inv. Públicas				18738.1	
- Cupo Boo. República		15000.0	62993.0	62524.0	69977.5
4.2.2.Amortizaciones	6811.0	9521.0	9253.0	12595.8	43100.0
4.3 Disminución (Aumento) Caja	1178.0	2215.0	-13281.0	-6528.6	-24797.9
Rec. de Emisión con Ajuste Caja	48355.0	85959.0	103010.0	77517.9	45179.6

FUENTE Tesorería General de la República
1/ Excluye los recursos no tributarios de la CEC
2/ Incluye pago de Subalternas
3/ En 1984 incluye $12599.3 del crédito liderado por el Chemical Bank
4/ En 1985 la cifras de servicio de la deuda son provisionales
5/ En 1985 el cupo del Banco de la República incluye $24977.5 mill del cupo especial del Banco de la República, mas $45000 mill. del cupo por Ley 55/85
6/ En 1985 el desembolso en Bonos incluye $200 mill.de crédito ISS y Bonos de Financiamiento Presupuestal por $14650 mll.

CUADRO 12

REGISTROS DE IMPORTACIONES :PRINCIPALES CAPITULOS DEL ARANCEL
(MILLONES DE US$)

DESCRIPCION	1981	1982	1983	1984	1985
84 CALDERAS MAQUINAS APARATOS Y ARTEFECTOS MEC.	1059.0	1041.3	846.3	510.1	689.0
27 COMBUSTIBLES MINERALES,ACEITES MINERALES Y PTOS DE	911.9	649.0	656.9	438.5	436.9
73 FUNDICION DE HIERRO Y ACERO	387.9	339.9	259.2	243.7	422.4
29 PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS	283.5	286.9	308.4	325.8	420.5
87 VEH.AUTOM.TRACT,VELOCP Y OTROS VEH.TERRESTRES	653.9	688.2	451.3	329.5	334.9
85 MAQ.Y APA.ELEC.Y OBJ.ELECTROTECNICOS	438.3	425.9	326.7	294.5	282.6
39 MAT.PLAST.ARTIFICIALES ETERES Y ESTERES	140.2	137.6	139.5	151.3	194.9
10 CEREALES	133.9	165.3	152.9	121.1	130.3
90 INST.Y APA.DE OPTICA,FOTOG. CINEM.Y QUIRURGICOS	128.3	146.1	101.8	59.4	111.6
31 ABONOS	103.6	67.2	67.6	59.4	111.6
38 PTOS DIV. DE LAS INDUSTRIAS QUIMICAS	73.7	92.2	90.5	80.8	108.5
48 PAPEL Y CARTON; Y SUS MANUFACTURAS	119.3	115.4	93.2	104.7	95.9
88 NAVEGACION AEREA	171.8	165.9	151.6	91.4	90.6
15 GRASAS Y ACEITES (ANIMALES Y VEGETALES)	227.0	87.3	83.0	105.3	87.6
40 CAUCHO NATURAL O SINTETICO Y SUS MANUFACTURAS	86.7	98.9	77.2	70.2	82.1
32 EXTRACTOS CURTIENTES Y TINTOREOS ETC.	55.2	49.0	45.7	49.1	74.9
28 PRODUCTOS QUIMICOS INORGANICOS	73.2	56.2	45.5	50.3	72.7
89 NAVEGACION MARITIMA Y FLUVIAL	71.8	161.0	159.2	56.0	65.9
76 ALUMINIO	71.6	66.4	74.5	58.0	63.6
93 ARMAS Y MUNICIONES	37.3	127.5	26.2	73.1	57.3
74 COBRE	36.9	35.3	29.9	40.8	41.2
56 TEXTILES SINT.Y ARTF.DISCONTINUOS	35.8	37.6	29.1	42.3	39.6
12 SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS	8.2	27.5	35.5	31.9	37.8
07 LEGUMBRES,PLANTAS,RICES Y TUBERCULOS	32.4	75.3	40.7	17.4	37.8
49 ARTICULOS DE LIBRERIA Y PTOS DE ARTES GRAF.	41.8	63.6	54.3	56.5	37.4
SUB-TOTAL	5383.2	5206.5	4346.7	3461.1	4126.6
DEMAS CAPITULOS	710.6	888.7	683.5	521.3	562.3
TOTAL GENERAL	6093.8	6095.2	5030.2	3982.4	4688.9

FUENTE: INCOMEX.SECCION ESTADISTICA.

CUADRO 13

DEFICIT FISCAL 1980-1985
(% del PIB a precios corrientes)

	Déficit fiscal según DANE				Déficit Fiscal según FMI		
	1980	1981	1982	1983	1983	1984	1985
Sector público, excluyendo el Fondo Nacional del Café	-4.6	-5.4	-7.5	-7.1	-7.6	-7.5	-5.7
Fondo Nacional del Café	1.3	-0.9	-0.6	-0.8	-0.8	0.8	0.9

Fuente: FEDESARROLLO

CUADRO 14

EMPLEO E INGRESOS, 1980-1985
(Cuatro principales ciudades)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. Como proporción de la población en edad de trabajar						
Fuerza de trabajo (tasa de participación)	54.4%	52.4%	53.0%	54.7%	56.2%	56.6%
Desempleados	5.3	4.3	4.8	6.5	7.5	8.0
Ocupados	49.1	48.0	48.1	48.2	48.6	48.7
II. Tasa de desempleo (% de fuerza de trabajo)	9.7%	8.3%	9.1%	11.8%	13.4%	14.1%
III. Indices de empleo (1982=100)[a]						
Sector secundario	101.5	100.1	100.0	102.3	107.2	
Sector terciario	92.3	95.9	100.0	104.5	108.4	
Asalariados	93.8	98.0	100.0	100.4	101.1	
Trabajadores por cuenta propia	90.1	93.9	100.0	108.6	111.7	
IV. Ingresos reales (1982 = 100)[a.b.]						
Asalariados privados	96.1	96.9	100.0	101.8	104.1	99.7
Asalariados públicos	94.7	98.8	100.0	102.7	107.2	103.8
Trabajadores por cuenta propia	88.1	95.8	100.0	91.0	84.2	82.0

a. Excluye el último trimestre de 1984.

b. Primer trimestre de 1985 únicamente.

Fuente: Misión de Empleo.

CUADRO 15

CRECIMIENTO DE LA POBLACION, 1938 - 1985

	Población urbana		Población rural		Población nacional	
	Total	Población en edad de trabajar 1/	Total	Población en edad de trabajar 1/	Total	Población en edad de trabajar 1/
1938-51	4.3%	4.1%	1.1%	1.0%	2.2%	2.1%
1951-64	5.9	5.3	1.1	0.6	3.2	2.8
1964-73	4.3	4.7	1.4	1.5	3.0	3.4
1973-77	3.4	4.3	0.2	1.2	2.1	3.1
1977-81	3.0	3.9	0.0	1.3	1.9	3.0
1981-85	2.6	3.4	-0.1	0.8	1.7	2.5

1/ Población con 12 años o más

FUENTE : Censos de Población y estimaciones de la Misión de Empleo

CUADRO 16

DISTRIBUCION DEL INGRESO URBANO EN COLOMBIA, 1967-1985

	DECILES				
	1 a 5 (50% más pobre)	6 a 8 (Sectores medios)	9 (Medio Alto)	10 (Alto)	Coeficiente de Gini
I. Distribución individual					
A. Excluyendo agricultores que residen en las ciudades					
1964	19.0%	26.0%	14.5%	40.5%	0.48
1971 a/	13.5	26.0	17.0	43.0	0.54
B. Incluyendo todos los residentes urbanos					
1970 a/	15.9	25.8	14.8	43.4	0.52
1976	16.9	25.5	15.5	42.1	0.51
1978	19.0	25.8	15.2	40.0	0.48
1980	21.2	26.5	15.2	37.1	0.45
1983	21.6	27.4	15.8	35.3	0.43
1985	21.8	26.5	15.3	36.4	0.45
II. Distribución familiar					
1967-8	19.3%	26.3%	16.0%	38.0%	0.47
1971	18.0	27.7	17.0	37.2	0.49
1972	16.3	26.3	16.9	40.5	0.52
1974	18.9	26.8	16.6	37.7	0.48
1976	16.9	27.4	17.1	38.6	0.50
1978	17.9	27.5	16.7	38.0	0.48
1980	18.9	28.5	17.2	35.4	0.46
1983	18.9	28.7	16.9	35.4	0.46
1985	18.6	28.2	17.1	36.1	0.47

a/ No incluye un ajuste por ingresos en especie del servicio doméstico.

FUENTES : I.A. : Miguel Urrutia, Los de Arriba y los de Abajo, Bogotá : CEREC, FEDESARROLLO 1984.

I.B. : 1970 : Polibio Córdova et. al., "La distribución del ingreso en Colombia", Boletín Mensual de Estadística, Abril, 1971.
1976 a 1985 : Alvaro Reyes et. al., Tendencias del empleo y la distribución del ingreso, Misión de Empleo, Mayo, 1986.

II 1967-8 : Rafael Prieto, Estructura del gasto y distribución del ingreso familiar en cuatro ciudades colombianas, 1967-68, Bogotá : CEDE, 1971.
1971 : DANE, Los presupuestos familiares en Colombia.
1972 : DANE, Ingresos y gastos de los hogares en Colombia.
1974 : Marcelo Selowsky, Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia, Washington : Banco Mundial, 1979.
1976 a 1985 : Reyes et. al., op. cit.

CUADRO 17

PORCENTAJE DE OCUPADOS POBRES

	Bogotá	Cuatro grandes Ciudades	Tres ciudades intermedias 1/	Sector Urbano
1964				35.2%
1965	13.7%			
1967	17.1	23.6%		
1970	28.6			35.8
1971	35.5			42.4
1972				47.0
1973	45.2	45.5	52.7%	48.7
1974	41.5	44.4		51.3
1975	46.4	42.9	48.8	
1976	41.9	43.6	53.4	
1977	40.7	45.2	50.5	
1978	29.3	34.0	40.9	42.0
1979	27.1	29.8	40.7	
1980	26.4			
1981	27.4	29.9	39.7	
1982	24.4	26.4	39.9	
1983	20.6	25.3	38.1	
1984	19.2	20.6	34.6	

1/ Bucaramanga, Manizales y Pasto.

FUENTE: Memorando Económico, Bemúdez y Valenzuela, Septiembre, 1984.

CUADRO 18

INDICES DE LOS SALARIOS REALES (PROM. 1980 = 100)

Fecha	W/P Indus(E)	W/P Indus(O)	W/P Comerc	W/P Constr	W/P Minimo
1980.1	97.7	97.5	100.8	102.3	110.3
1980.2	99.7	100.5	96.8	98.8	101
1980.3	100.6	101.1	103.1	99.5	97
1980.4	102	100.9	99.3	99.4	91.7
1981.1	101.1	100.3	101.3	108.3	108.9
1981.2	102.5	101.7	101	104	100.3
1981.3	102.5	101.3	99.8	102.4	95
1981.4	103.7	102.3	99.3	100.8	91.7
1982.1	104.2	104.1	103.6	109.6	113
1982.2	104.4	105.8	103.4	105	105
1982.3	105.8	104.4	106.4	103.1	99.7
1982.4	107	105.2	105.8	102.7	95.7
1983.1	109.3	110.2	105.6	112.9	115.6
1983.2	108.4	108.3	108.9	107.3	107.6
1983.3	110.5	110.7	110.1	107.4	105
1983.4	112.5	112.1	114.1	105.6	102.3
1984.1	114.4	117.8	110.5	115.5	120.9
1984.2	114.8	117.7	112.6	112.3	114.3
1984.3	115.4	118.6	114.6	110.5	110.3
1984.4	116.6	119	117.4	109.3	107
1985.1	113.6	115	112.7	112.8	118.9
1985.2	112.7	113.4	107.7	103.6	107.6
1985.3	113	112	111.5	103.7	106.3

Fuente : DANE.

CUADRO 19

INCREMENTO DE PRECIOS EN LA CANASTA FAMILIAR
1980 - 1985 (%)

AÑOS	ALIMENTOS	VIVIENDA	VESTUARIO	MISCELANEA
1980	25.8	29.0	18.8	23.4
1981	28.5	24.9	20.8	24.9
1982	24.4	23.5	19.6	23.3
1983	17.2	13.8	13.0	21.4
1984	19.6	12.9	17.9	24.5
1985	27.7	15.5	16.3	19.3
1986 Proporción de cada grupo en Canasta Familiar	48.9	29.4	6.3	15.4

FUENTE: DANE:

CUADRO 20

SUBSECTOR OFICIAL DE LA SALUD. PRESUPUESTO NACIONAL. GASTOS Y RESERVAS
$ Millones

	Presupuesto Nacional[1]			SUBSECTOR SALUD					
				Minsalud[2]			Otras[3]	Subtotal	Total
	Func. A	Inv. B	Tot. C	Func. D	Inv. E	Subt. F = D + E	Inv. G	Inv. H = E + G	Subsector I = D + H
1982	197.800	93.664	291.464	13.684	6.536	20.220	4.153	10.689	24.373
1983	254.355	99.120	353.475	17.440	7.926	25.366	3.894	11.820	29.260
1984	328.016	144.232	472.248	21.659	7.965	29.624	8.650	16.615	38.274
1985	381.218	210.999	592.217	25.799	9.862[4]	35.661	6.335	16.197	41.996
VAR %ANUAL									
1982-1985	24.4	31.1	26.7	23.5	14.7	20.8	15.1	14.9	19.9

FUNC = Funcionamiento; INV = Inversión.

1 No incluye deuda pública ni auxilios parlamentarios. Incluye ajustes entre gastos de funcionamiento e inversión de acuerdo a la clasificación existente en 1984, para el Ministerio de Salud.

2 Clasificación presupuesto Ministerio de Salud y sus Entidades (FNH, INSFOPAL, INAS, SEM, ICBF).

3 Inversión apropiados por PAN-DRI, Presidencia, DNP, Mingobierno, Minhacienda, Minagricultura, Mindesarrollo, Mineducación.

4 Incluye recursos Ley 55/85.

Fuente: Contraloría General de la República: Informes financieros 1980-1984, Minhacienda 1985 (Cuadro de ejecución) ratificación de reservas 1985 (CONTRANAL).

CUADRO 21

PARTICIPACION DE LOS GASTOS Y RESERVAS DEL SUBSECTOR OFICIAL DE SALUD EN EL PRESUPUESTO NACIONAL[1]. %

21

	Ministerio de Salud			Otras	Subtotal	Total
	Func. A	Inv. B	Subt. C=A+B	Inv. D	Inv. E=B+D	Sector F=C+D
1982	6.9	7.0	6.9	4.4	11.4	8.4
1983	6.9	8.0	7.2	3.9	11.9	8.3
1984	6.6	5.5	6.3	6.1	11.6	8.1
1985	6.8	4.7	6.0	3.0	7.7	7.1
Promedio 1982-1985	6.8	5.9	6.5	4.2	10.1	7.8

1 Dentro de los respectivos tipos de gastos sin incluir deuda pública.

Fuente: Cálculo con base en el Cuadro No. 1

CUADRO 22

MINISTERIO DE SALUD. PRESUPUESTO NACIONAL. INVERSION GASTOS Y RESERVAS. $ MILLONES

	DS	SEM	INS	INSFOPAL	FNH	ICBF	TOTAL[1]
1982	1.341	870	637	2.026	1.566	62	6.502
1983	850	1.084	742	3.001	2.131	76	7.884
1984	557	1.067	832	3.746	1.492	125	7.814
1985[2]	930	1.659	1.153	2.779	3.341	-	9.862
Suma 1982-1985	3.678	4.680	3.364	11.552	8.530	263	32.062

1 No incluye ajustes presentados en el Cuadro No. 1 (punto E).

2 Incluye recursos Ley 55/85.
DS: Dirección Superior.
SEM: Servicio de Erradicación de la Malaria.
INS: Instituto Nacional de Salud.
FNH: Fondo Nacional Hospitalario.
ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Fuente: Contraloría General de la República. Informes financieros 1980-1985 Minhacienda 1985 (cuadro de ejecución) rafificación de reservas 1985 (CONTRANAL).

CUADRO 22A

PORCENTAJE DE COBERTURA DE INMUNIZACIONES EN NIÑOS MENORES DE UN AÑO

COLOMBIA 1978-1985

VACUNA	1978 *	1979 *	1980 *	1981 *	1982 *	1983 *	1984 *	1985 **
POLIO	16.6	18.7	16.1	25.4	27.2	43.7	62.7	60.9
D P T	18.0	18.2	15.1	21.6	26.3	42.3	61.5	60.0
SARAMPION	8.1	13.1	13.7	27.5	27.8	43.4	54.5	52.0

PORCENTAJE DE COBERTURA DE INMUNIZACIONES EN NIÑOS MENORES DE 4 AÑOS

VACUNA	1978 *	1979 *	1980 *	1981 *	1982 *	1983 *	1984 *	1985 **
POLIO	27.1	30.9	30.5	43.4	50.3	62.2	79.6	81.8
D.P.T.	25.5	24.8	28.1	34.7	46.9	58.9	77.4	79.7
SARAMPION	24.1	32.7	35.0	52.1	58.3	68.0	80.2	80.7

* Fuente: Jornadas Nacionales de Vacunación, 1984, Ministerio de Salud, Colombia
** Fuente: Memoria al Congreso, 1982-86, Ministerio de Salud, Colombia.

CUADRO 23

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
EJECUCION DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL MEN
1982 — 1986

Pesos corrientes (Millones de pesos)

AÑOS	1982		1983		1984		1985		1986	
GASTOS	Valor	%Part.	Valor	%Part.	Valor	%Part.	Valor	%Part.	Valor	%Part.
Funcionamiento	65.185.0	96.4	82.161.4	96.4	108.896.4	93.0	125.861.0	94.0	99.144.6	92.8
Tasa de Crec.			26.0%		32.5%		15.6%		-20.6 %	
Inversión	2.399.8	3.6	3.091.8	3.6	8.168.8	7.0	8.052.3	6.0	7.654.6	7.2
Tasas de Crec.			28.8. %		64.2%		-1.4%		-4.9%	
TOTAL	67.584.8	100.0	85.253.2	100.0	117.065.2	100.0	133.913.0	100.0	106.799.2	100.0
Tasa de Crec.			26.1%		37.3%		14.4%		-20.3%	

FUENTE: Informes Financieros Contraloría General de la República 1982 - 1985
1986 - Ley de Presupuesto MEN - Presupuesto Inicial

NOTA: No incluye aportes para el desarrollo regional
Indice de crecimiento año base 1982.

CUADRO 24

Colombia: Número de Viviendas construidas entre 1972 y 1986*

(En miles)

AÑO	ICT (1)	BCH (2)	FNA (3)	CAV (4)	OTROS (5)	TOTAL AÑO
1972-3	44.0	14.4	1.9	22.4	1.6	84.3
1974	18.9	6.1	1.3	19.8	0.9	47.0
1975	20.3	9.5	0.8	9.3	0.6	40.5
1976	22.3	10.0	2.5	8.8	0.9	44.5
1977	22.2	14.5	3.3	10.6	1.0	51.6
1978	22.7	11.1	3.6	13.9	1.0	52.3
1979	15.9	14.3	3.8	9.4	0.9	44.3
1980	20.8	15.2	4.3	9.7	1.1	51.1
1981	21.0	14.3	2.3	10.2	1.0	48.8
1982	18.5	17.7	2.0	11.0	1.0	50.2
1983	54.2	22.8	7.3	26.4	1.0	111.7
1984	58.3	21.4	8.9	27.1	1.2	116.9
1985-1986	47.5	29.7	12.1	71.5	2.6	163.4

1 Es decir, el ICT realizó entre 1983 y 1986 cerca de la mitad de todo lo construido en su historia.

2 Vivienda realizada por el BCH.

3 Se ha tenido especial cuidado en no incluir esta cifra en la columna (4) como generalmente se hace produciendo una doble contabilidad por el hecho de que el FNA desembolsa a las Corporaciones y no a los constructores.

4 Excluye viviendas financiadas por línea UPAC-BCH.

5 Incluye cajas de vivienda militar y municipales.

* Cifras preliminares.

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación (UDRU - DEU)

CUADRO 25

Crédito a la edificación urbana entre 1983 - 1986

	ICT	BCH	CAVS (1)	FNA	TOTAL
1983	20506.7	26917.0	53169.1	8246.0	108838.8
1984	26709.3	26692.0	43528.6	10461.0	107390.9
1985	18491.0	19139.5	66376.2	8821.6	112.828.3
1986 *	2.298.5	7.775.9	45.326.5	834.0	56.234.9
TOTAL 83-86	68.0055	80.524,4	208.400.4	28.362.0	385.292,9

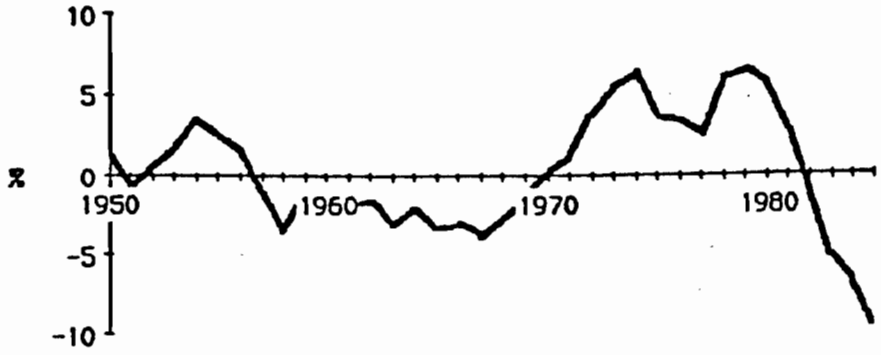
* Cifras preliminares hasta junio de 1986

1 Excluye los recursos de la línea UPAC-BCH y del FNA (Decretos 1059 y 1070 de 1983).

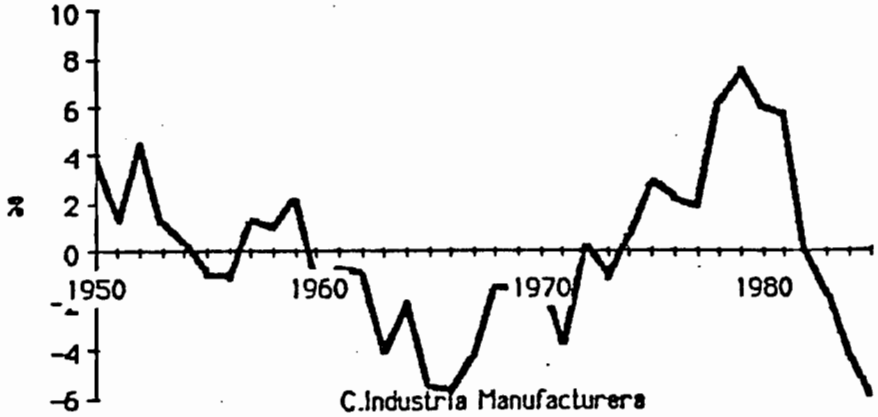
GRAFICO 1

Desviaciones del PIB con respecto a su tendencia 1950-1985

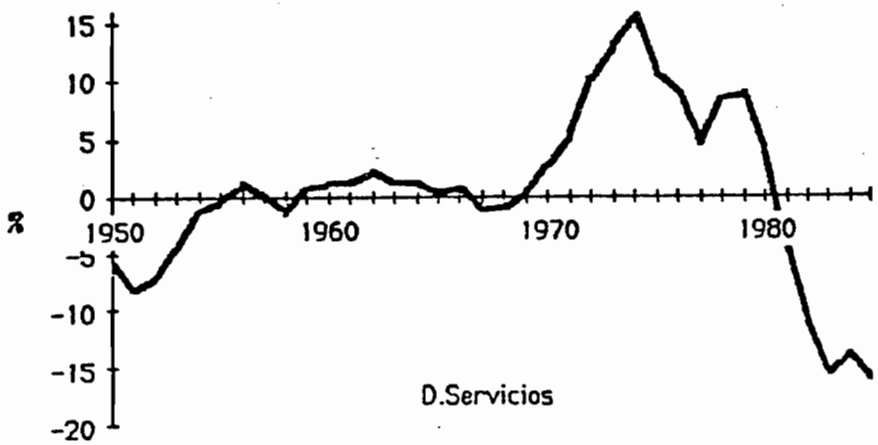
A.PIB Total



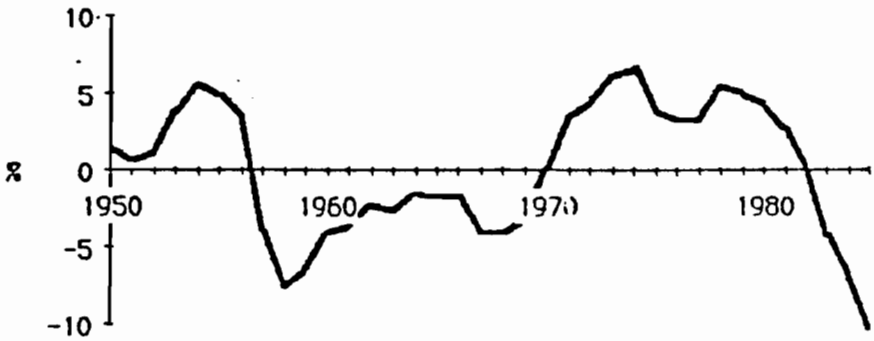
B.Sector Agropecuario



C.Industria Manufacturera



D.Servicios

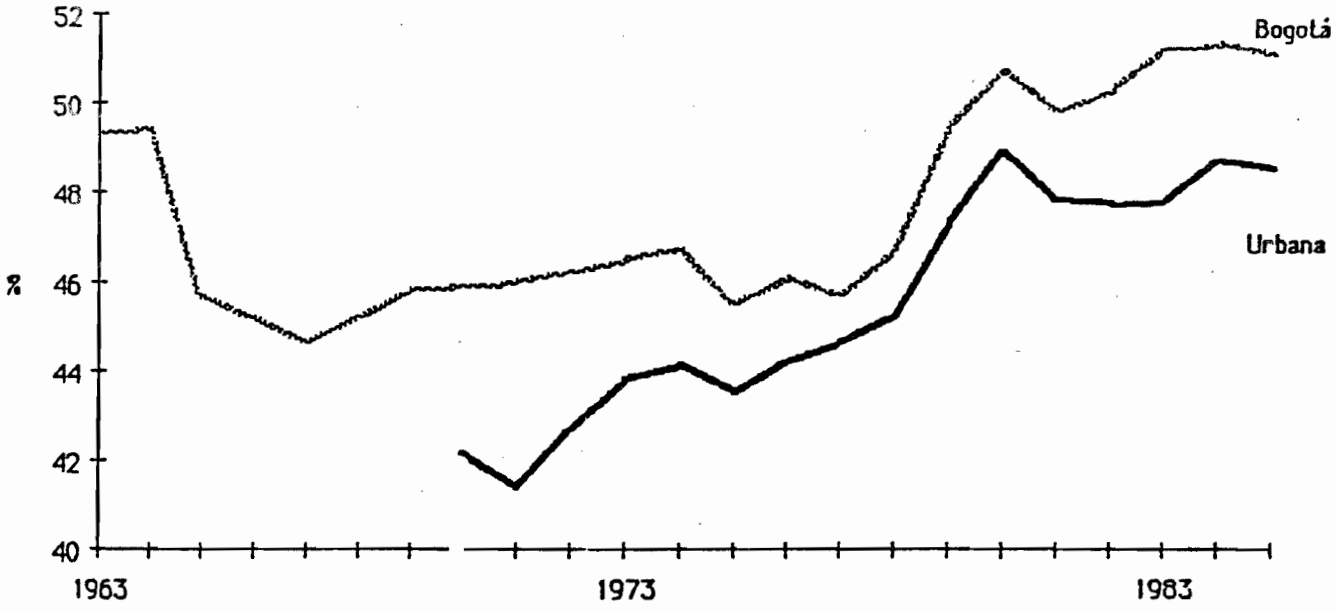


FUENTE.Cuentas Nacionales del Banco de La República (1950-1970) y el DANE (1970-1985)

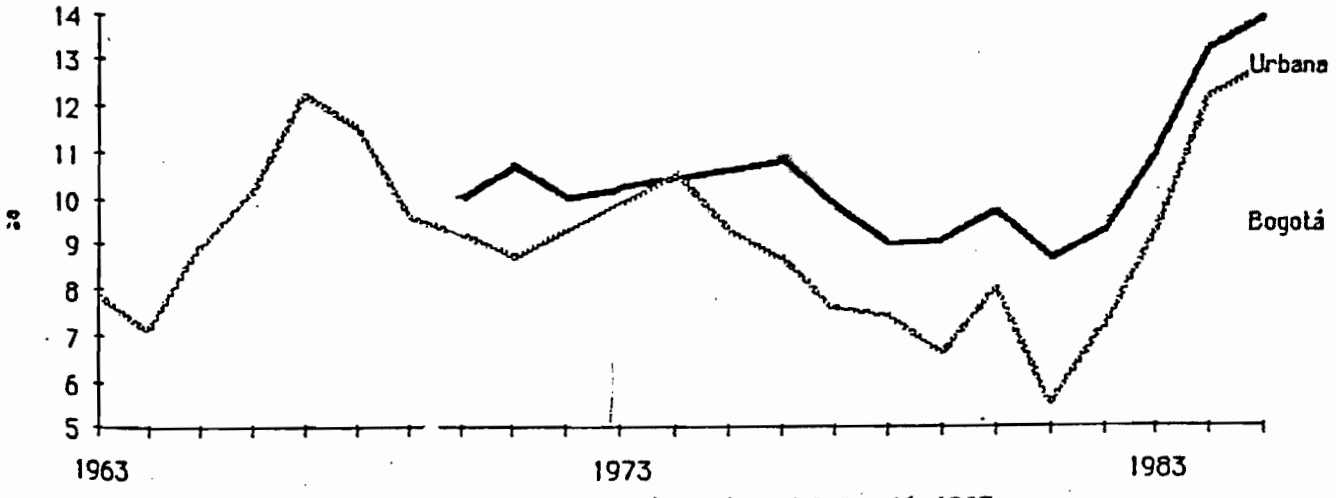
GRAFICO 2

Tasas de Ocupación y Desempleo

A.Tasa de Ocupación



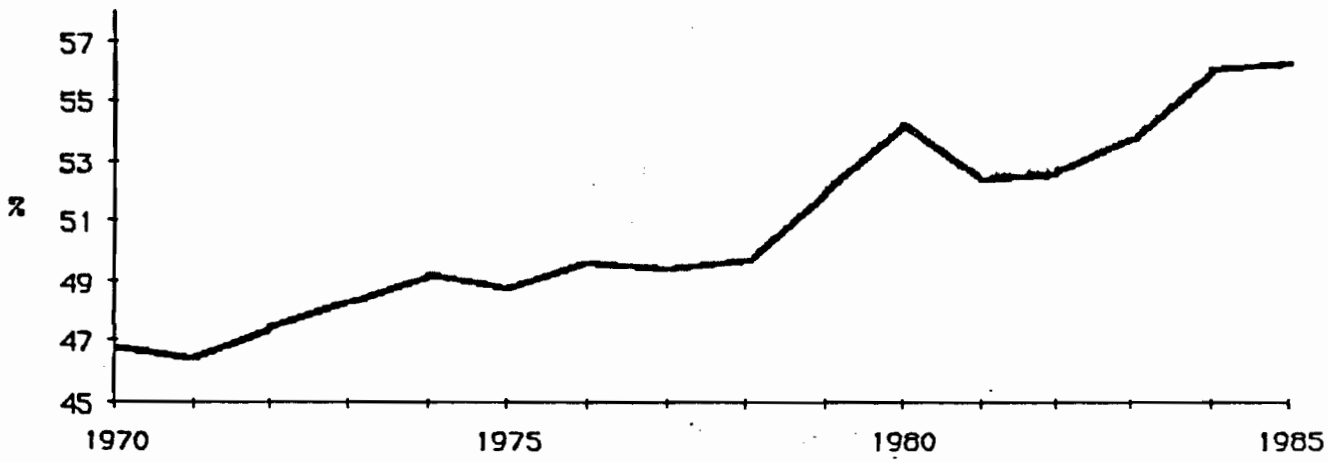
B.Tasa de desempleo



Fuente: Sector Urbano: Veáse Gráfico 1.2. Bogotá: 1963-69: Encuestas de Hogares del CEDE. 1970-85: Encuestas de Hogares del DANE (Se excluyen los datos de 1970 y 1972 que generan fluctuaciones violentas de las tendencias)

GRAFICO 3

Tasa Gobal de Participación
(Sector Urbano)



FUENTE:Encuestas de Hogares del DANE. 1970-1974: Sector urbano total. 1975-1985: siete ciudades. Promedios anuales de los datos disponibles para cada año.

GRAFICO 4

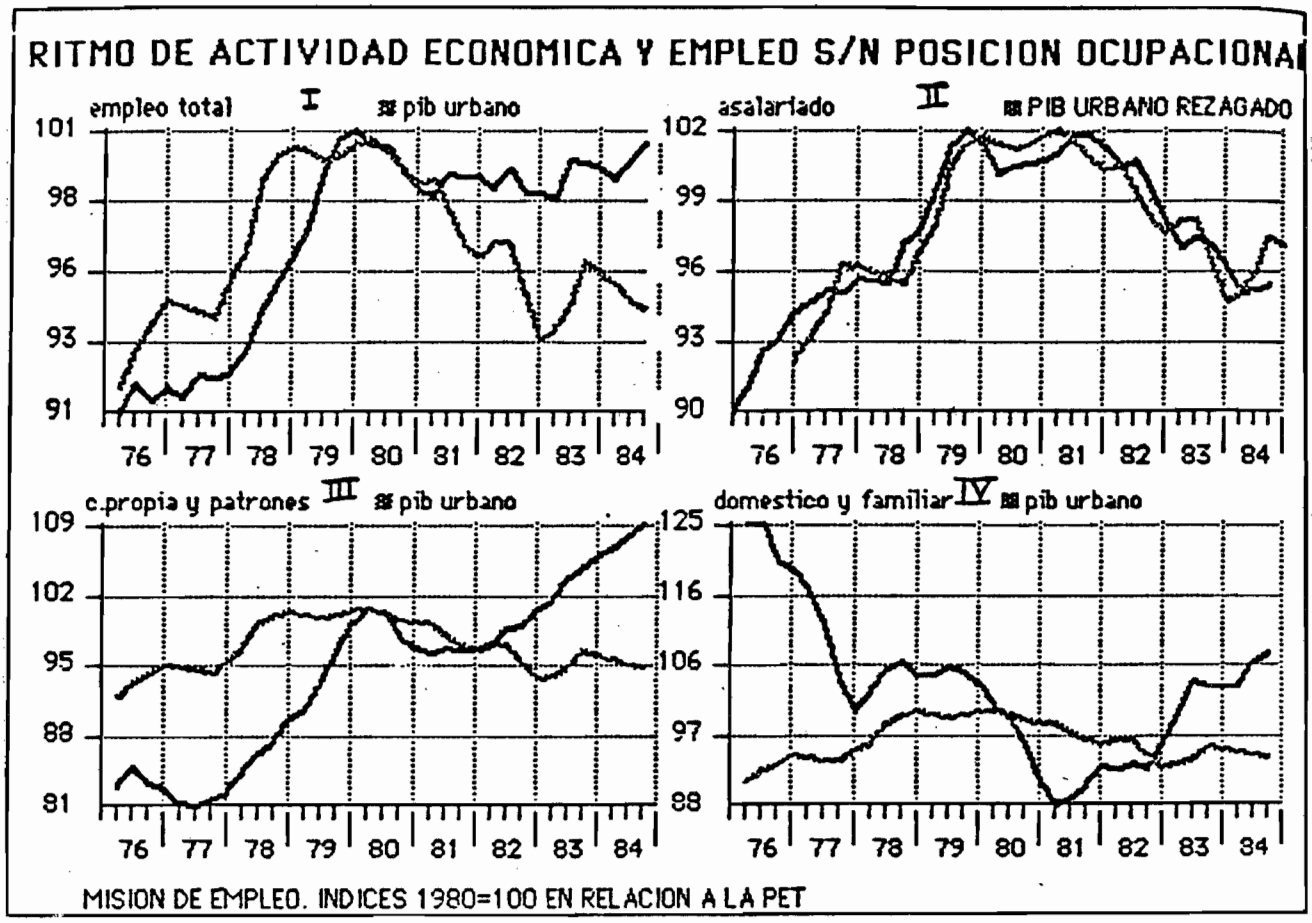

RITMO DE ACTIVIDAD ECONOMICA Y EMPLEO S/N POSICION OCUPACIONAL
empleo total
I
pib urbano
asalariado
II
PIB URBANO REZAGADO
c.propia y patrones
III
pib urbano
domestico y familiar
IV
pib urbano
101
98
96
93
91
102
99
96
93
90
109
102
95
88
81
125
116
106
97
88
76 77 78 79 80 81 82 83 84
MISION DE EMPLEO. INDICES 1980=100 EN RELACION A LA PET

GRAFICO 5

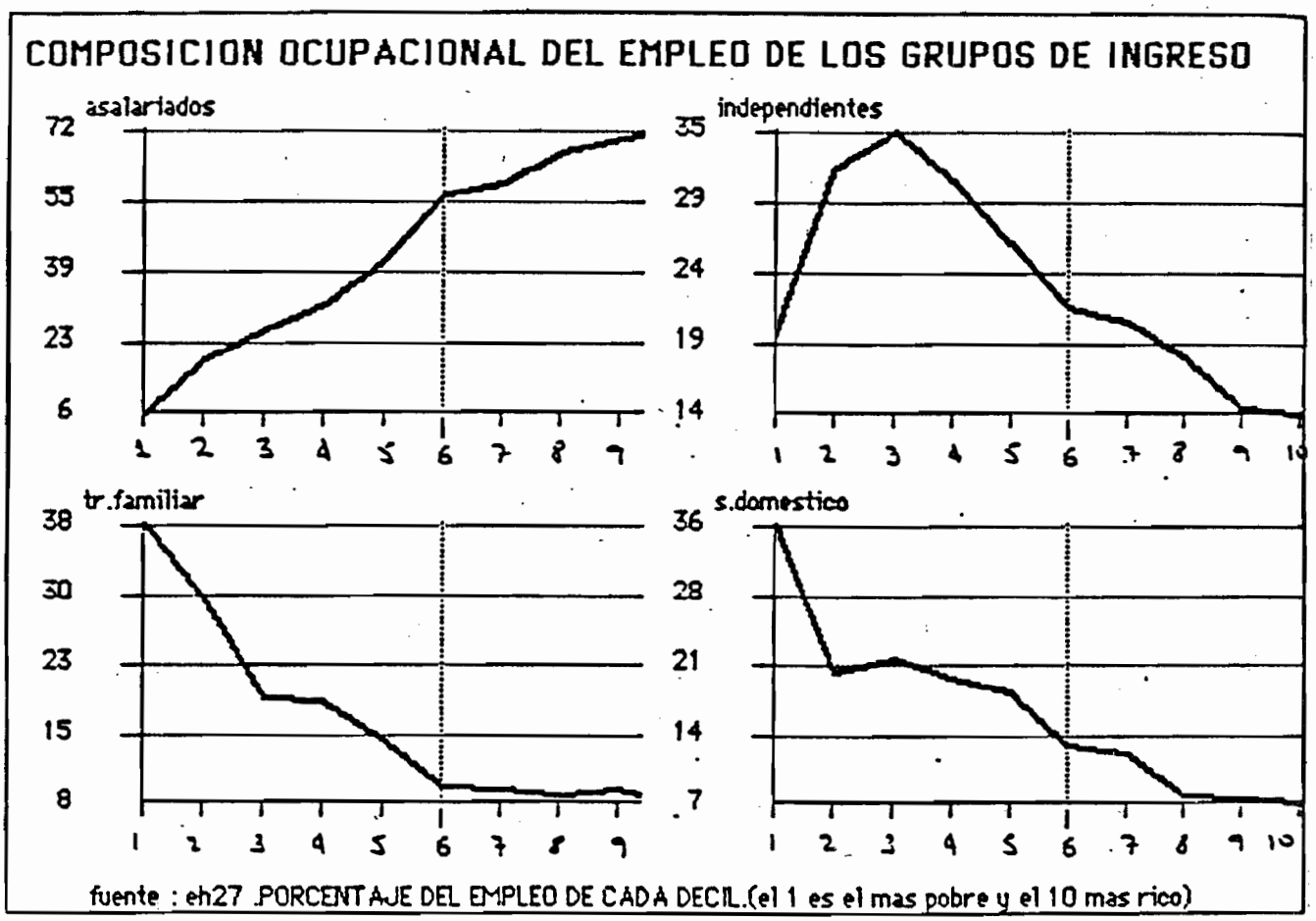

COMPOSICION OCUPACIONAL DEL EMPLEO DE LOS GRUPOS DE INGRESO
asalariados
72
55
39
23
6
1 2 3 4 5 6 7 8 9
independientes
35
29
24
19
14
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
tr.familiar
38
30
23
15
8
1 2 3 4 5 6 7 8 9
s.domestico
36
28
21
14
7
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
fuente : eh27 .PORCENTAJE DEL EMPLEO DE CADA DECIL.(el 1 es el mas pobre y el 10 mas rico)

GRAFICO 6

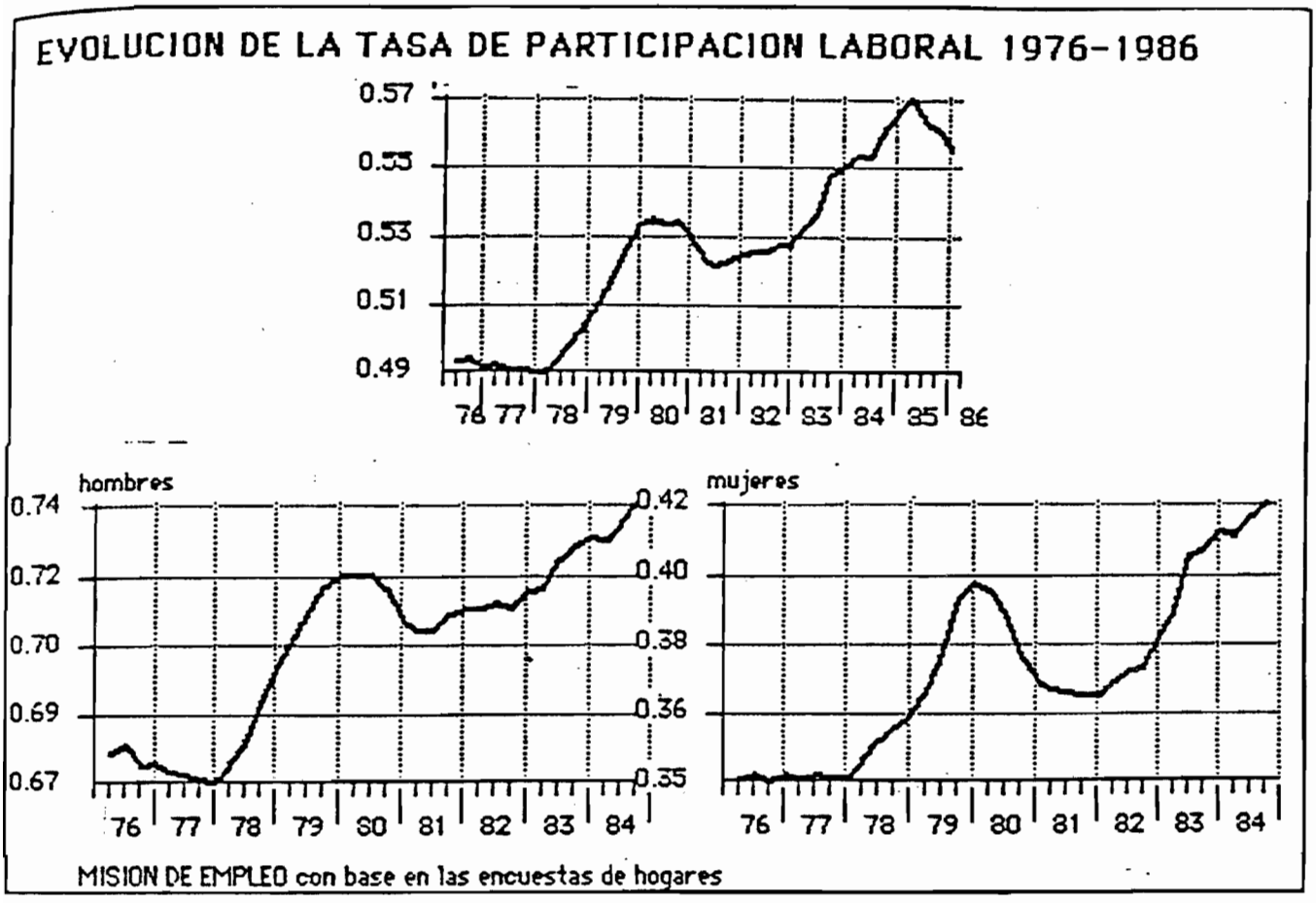

EVOLUCION DE LA TASA DE PARTICIPACION LABORAL 1976-1986
0.57
0.55
0.53
0.51
0.49
76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86
hombres
0.74
0.72
0.70
0.69
0.67
76 77 78 79 80 81 82 83 84
mujeres
0.42
0.40
0.38
0.36
0.35
76 77 78 79 80 81 82 83 84
MISION DE EMPLEO con base en las encuestas de hogares

GRAFICO 7

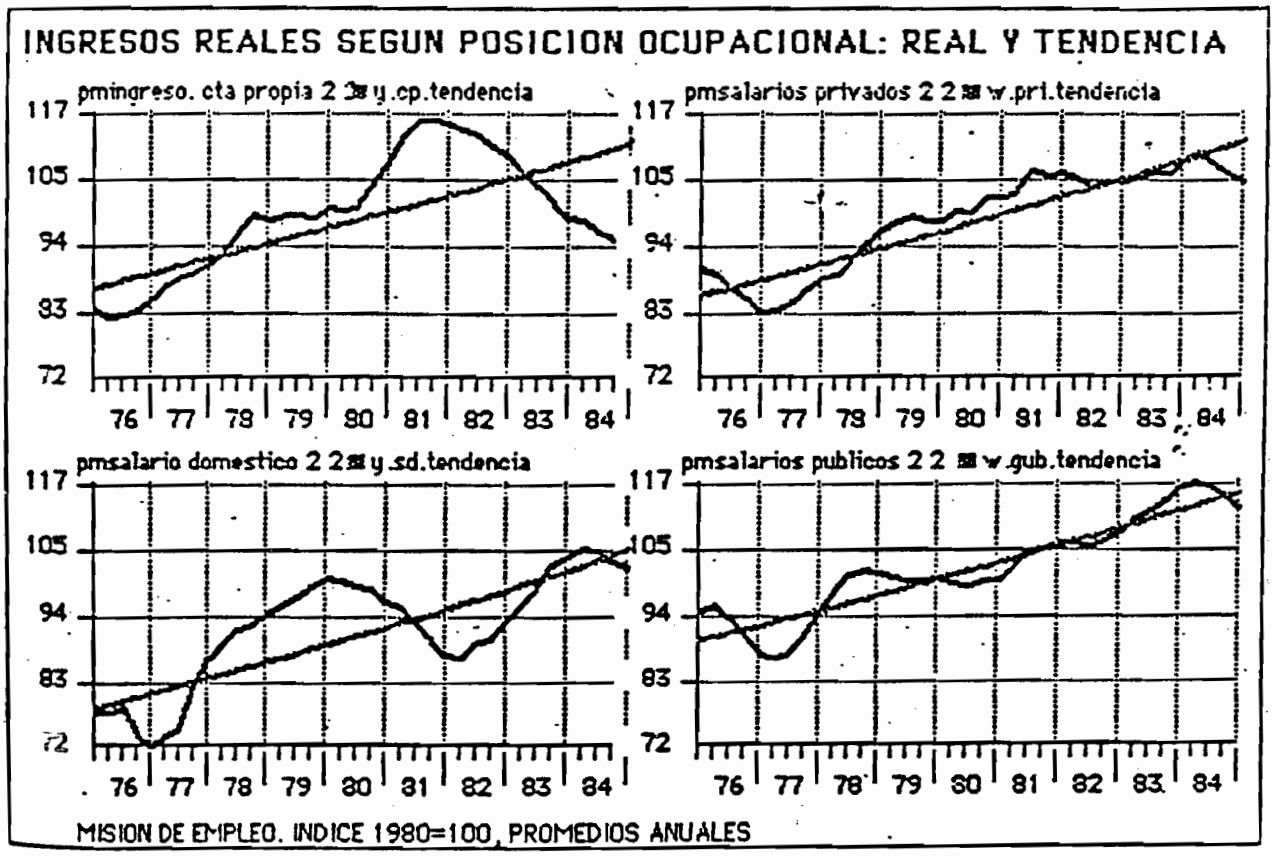

INGRESOS REALES SEGUN POSICION OCUPACIONAL: REAL Y TENDENCIA
pmingreso. cta propia 2 2 y.cp.tendencia
pmsalarios privados 2 2 w.pri.tendencia
pmsalario domestico 2 2 y.sd.tendencia
pmsalarios publicos 2 2 w.gub.tendencia
117
105
94
83
72
76 77 78 79 80 81 82 83 84
MISION DE EMPLEO. INDICE 1980=100, PROMEDIOS ANUALES

GRAFICO 8

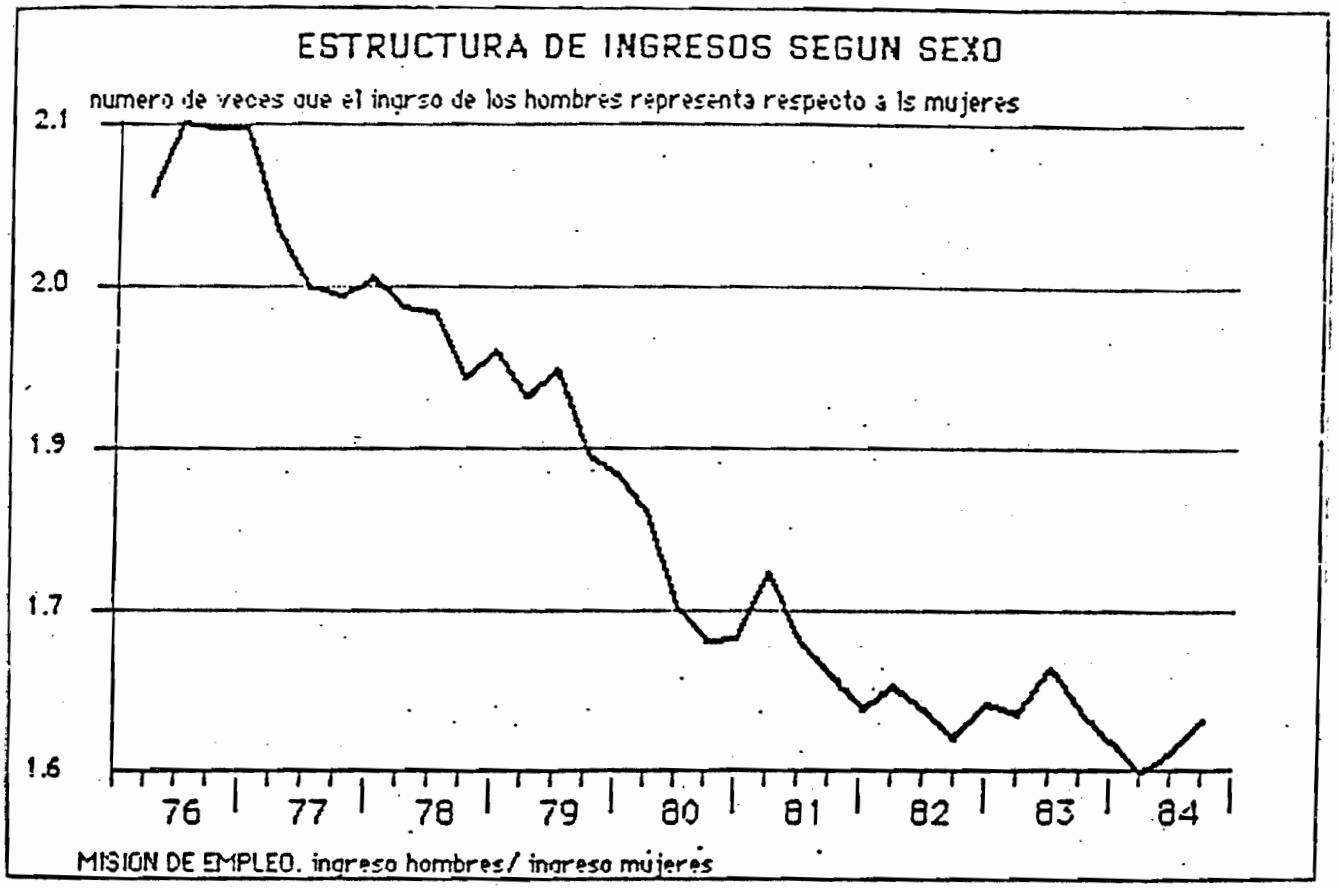

ESTRUCTURA DE INGRESOS SEGUN SEXO
numero de veces que el ingreso de los hombres representa respecto a ls mujeres
2.1
2.0
1.9
1.7
1.6
76
77
78
79
80
81
82
83
84
MISION DE EMPLEO. ingreso hombres/ ingreso mujeres

GRAFICO 8A

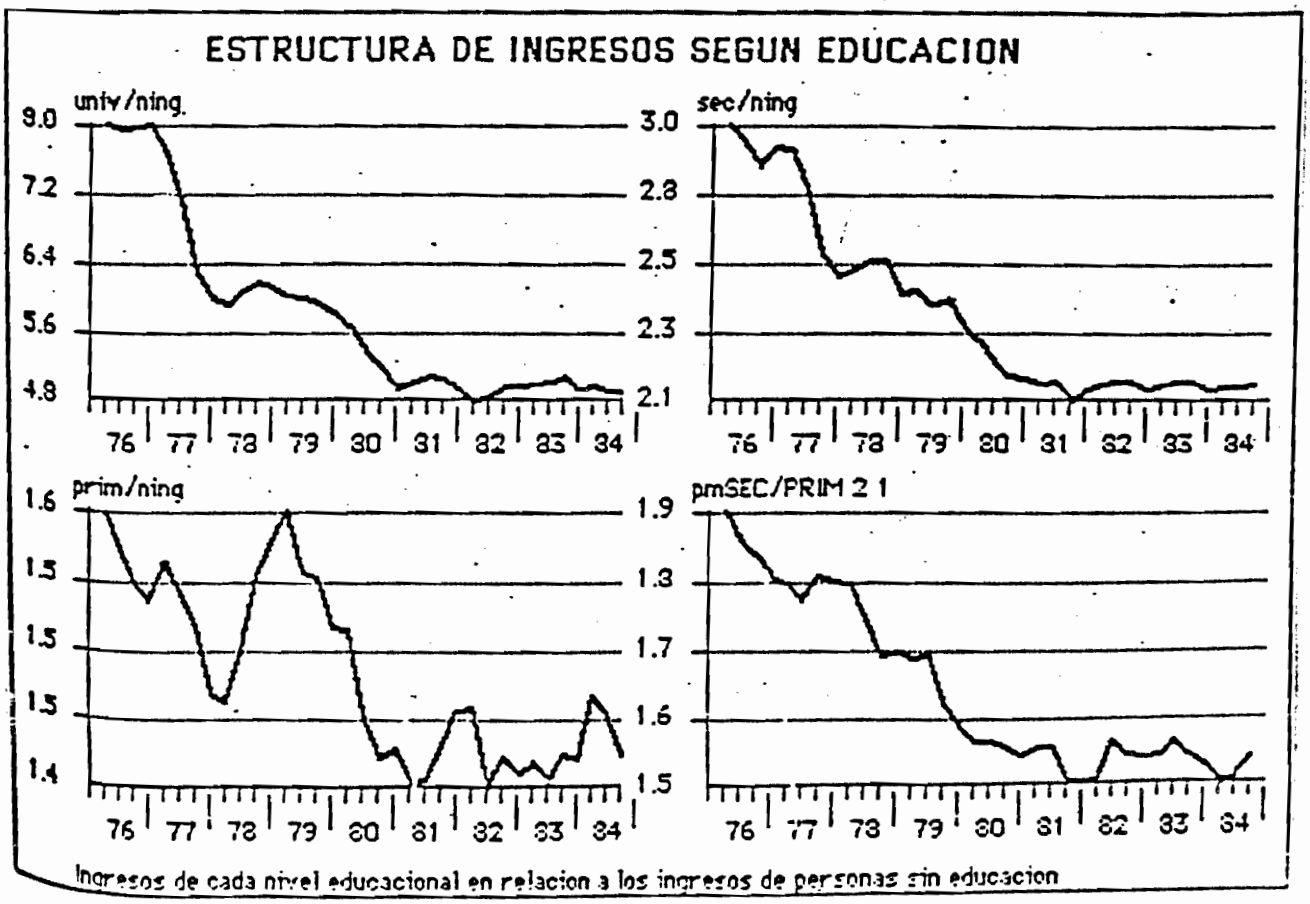
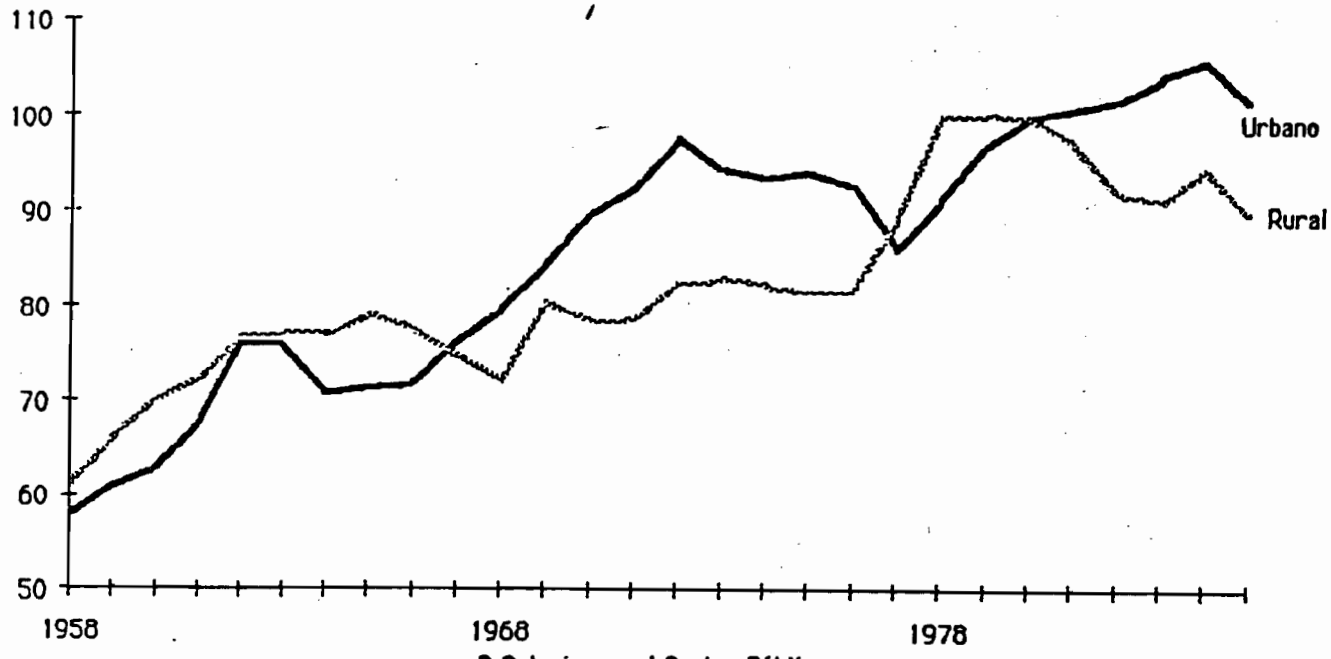
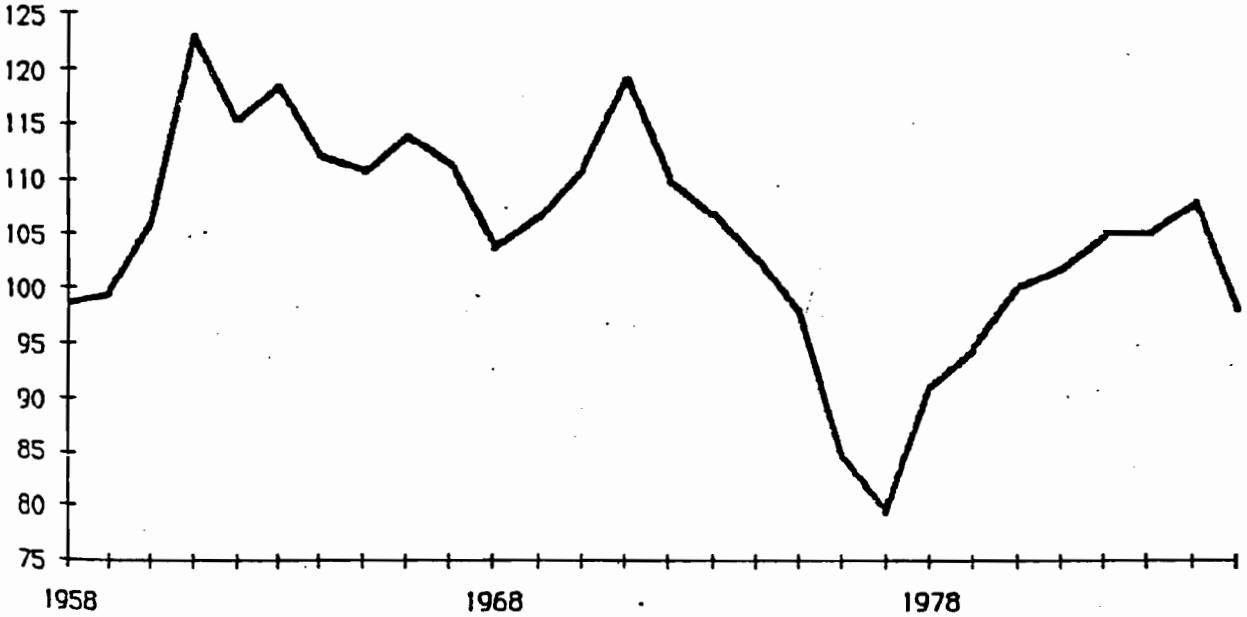

ESTRUCTURA DE INGRESOS SEGUN EDUCACION
univ/ning.
9.0
7.2
6.4
5.6
4.8
sec/ning
3.0
2.8
2.5
2.3
2.1
prim/ning
1.6
1.5
1.5
1.5
1.4
pmSEC/PRIM 2 1
1.9
1.3
1.7
1.6
1.5
76 77 78 79 80 81 82 83 84
Ingresos de cada nivel educacional en relacion a los ingresos de personas sin educacion

GRAFICO 9

Salarios Reales Promedio 1958-1985
(Incluye prestaciones sociales; 1980=100)



B.Salarios en el Sector Público

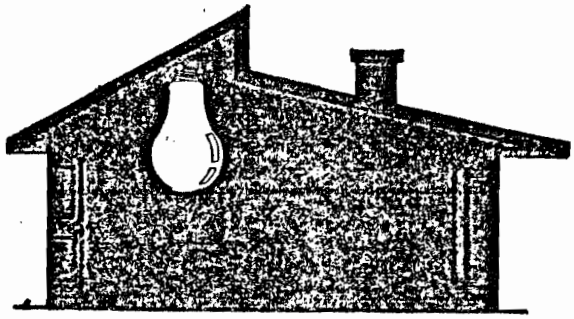


FUENTE. Estimativos de la Misión de Empleo con base en datos de Reyes, op.cit.

GRAFICO No. 10

CONDICION DE LA VIVIENDA SEGUN COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS

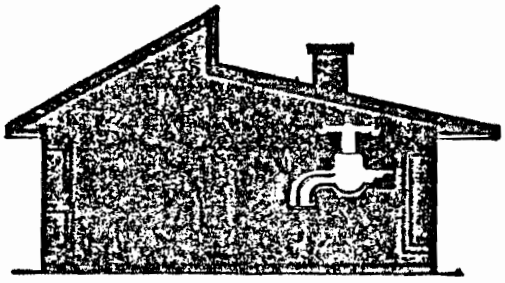
TOTAL NACIONAL



CON: 78.2

ENERGIA

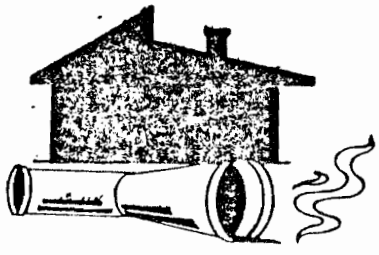
SIN: 21.8



CON: 69.7

ACUEDUCTO

SIN: 30.3



CON: 59.2

ALCANTARILLADO

SIN: 40.8