

# ASPECTOS CENTRALES DE LA POLITICA MACROECONOMICA DE COLOMBIA 1970-1983

por Diego Pizano Salazar •

## I. INTRODUCCION

En 1969, el doctor Carlos Lleras Restrepo, en ese entonces presidente de la República, contrató con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una misión de expertos provenientes de diversos países, bajo la dirección del profesor Seers de la Universidad de Sussex, cuyo propósito esencial era el de estudiar las tendencias del nivel de ocupación en Colombia y las alternativas para conducir a la economía hacia el pleno empleo de los recursos productivos.

El informe analizó las tendencias demográficas, el crecimiento de la fuerza laboral, las tasas de participación de la población económicamente activa, el crecimiento de los sectores productivos, los precios relativos de los factores de producción y las principales políticas macroeconómicas y concluyó que de mantenerse las tendencias de esa época, la tasa de desempleo podría superar el 35% en 1985, nivel claramente explosivo desde el punto de vista social.

En abril de 1983, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) con base en un conjunto cuidadoso de encuestas realizado en catorce ciudades del país encontró que la tasa de desempleo era un poco superior al 10%. Si las políticas del actual plan de desarrollo fueran ejecutadas satisfactoriamente, ese nivel podría reducirse al 8% en 1985, cifra muy alejada del 35-40% proyectado por la OIT.

## II. EVOLUCION DEL SISTEMA DEMOGRAFICO Y DEL SISTEMA ECONOMICO

¿Por qué no se han cumplido hasta el momento esas dramáticas extrapolaciones? La respuesta no es sencilla pero podemos aventurar algunas hipótesis de trabajo.

En primer término, vale la pena dar un vistazo a la evolución del sistema demográfico durante el periodo bajo estudio.

La OIT consideró que la población de Colombia para 1985 estaría entre 32.5 y 34.5 millones de habitantes dependiendo de la evolución de la tasa de fecundidad. Ahora vemos claro que para ese año la población estará alrededor de los 29 millones como resultado de una drástica reducción en la tasa de natalidad. En efecto, la tasa de crecimiento de la población se redujo del 3% en 1968 al 2% en la actualidad. Se podría argumentar que el país simplemente experimentó la transición demográfica normal inducida por factores tales como mayor educación de la fuerza labo-

ral, mayor grado de urbanización del país y mayor participación de la mujer en el sistema productivo. Esos factores indudablemente jugaron un papel de primer orden en el proceso. No obstante, lo que llama la atención del caso colombiano es la *velocidad* de la transición que fue subestimada por la mayoría de los demógrafos, incluyendo los de la OIT. Existe una saludable controversia sobre las causas de este fenómeno. Sin embargo, la mayoría de los analistas coinciden en señalar que los programas de planeación familiar no fueron el factor central en la iniciación de la reducción de la tasa de fertilidad. Las fuerzas socioeconómicas parecen haber tenido mayor importancia y una vez comenzaron a operar, los programas contribuyeron a reforzar los cambios demográficos.

Para efectos de nuestro análisis, nos interesa particularmente discutir, así sea muy brevemente, el impacto de la transición demográfica sobre la situación laboral con el fin de determinar en qué medida el comportamiento de este factor fue el que invalidó las proyecciones de la OIT.

La población en edad de trabajar en la década de los setentas creció a un ritmo acumulativo anual del orden del 3.4%, a pesar del descenso en la tasa de fecundidad. Es evidente que existe un considerable retraso en la conexión que existe entre la tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. El número de personas mayores de quince años siguió creciendo en forma acelerada (3.4% por año), en buena parte, como resultado de la reducción de la mortalidad infantil que experimentó el país en la primera década de los sesentas.

En conclusión, es claro que el crecimiento de la fuerza laboral no es la variable que explica el fracaso de la proyección ¿Cómo se puede aclarar entonces ese fenómeno?

Existen dos variables que ayudan a entender la situación. En primer término, todo parece indicar que la rápida expansión del sistema educativo facilitó la incorporación de muchas personas mayores de quince años a los programas de formación. En 1964 solo el 53% de estas personas atendían instituciones de enseñanza. Se estima que hoy en día esa proporción es por lo menos del 12%. Pero hay un factor de mayor significación cuantitativa: se estima que entre 1972 y 1980 la generación total de empleo de

\* Secretario económico de la Presidencia de la República de Colombia. Intervención en el seminario organizado por el CESTEM, ciudad de México, junio de 1983.

Opiniones de estricta responsabilidad del autor.

la economía colombiana superó el 5% como ritmo de expansión promedio anual, una de las tasas más altas registradas en la historia económica internacional reciente. Y aquí surge una pregunta obvia: ¿Qué tipo de modelo de desarrollo ha estado detrás de estos sorprendentes resultados? A continuación se describen los rasgos fundamentales de las políticas macroeconómicas adoptadas.

Entre 1970 y 1980 el Producto Interno Bruto del país creció a una tasa promedio del 6% anual, cifra un poco por encima a la del promedio de América Latina pero significativamente mayor a la experimentada por el país en la década de los cincuentas y de los sesentas. ¿Cuáles fueron las principales fuentes de este crecimiento? Los estudios econométricos realizados sobre la materia indican que alrededor del 50% de la expansión se puede explicar por los mayores niveles de formación de capital, el 25% por el aumento del tamaño de la fuerza laboral y su productividad; el resto, por un conjunto amplio de variables tales como las economías de escala; el cambio tecnológico y la mejor asignación de recursos inducida por una política macroeconómica relativamente coherente y estable.

#### Política cambiaria

Entre las políticas globales de mayor impacto no hay duda que la política cambiaria es una de las de mayor potencial estabilizador o desestabilizador. Durante los últimos quince años, Colombia ha mantenido un sistema cambiario que en opinión de la mayoría de los especialistas ha facilitado el proceso de desarrollo. Después de ensayar en distintas oportunidades la fórmula de las maxidevaluaciones (1962, por ejemplo) el país resolvió experimentar en 1967 con el sistema de las minidevaluaciones. La motivación para efectuar esta transición se originó en los altos costos que habían generado las fluctuaciones drásticas de la tasa de cambio: fuga de capitales, expansión descontrolada de los medios de pago, desórdenes laborales, acentuación de las presiones inflacionarias y en general desestabilización del sistema económico.

La metodología de las devaluaciones graduales ha permitido compensar las diferencias entre la inflación interna y la externa. Por otra parte, se ha manejado de tal manera que los agentes económicos han podido planear sus actividades de inversión, producción, consumo y exportación dentro de un ambiente de incertidumbre controlado. En otras palabras, la evolución de la tasa de cambio no ha sido fuente de sorpresas en los últimos quince años.

Este último factor ha sido fundamental para el proceso de diversificación de la economía. Los movimientos graduales han estimulado a diversos empresarios a buscar mercados internacionales para sus productos y en la década de los setentas surgieron más de mil productos de exportación nuevos. En muchos de estos casos se trata todavía de operaciones de escala pequeña o mediana pero la apertura al exterior ha sido suficientemente exitosa como

para no haber registrado ninguna crisis cambiaria desde 1967. Por el contrario, el nivel de reservas internacionales aumentó de US\$ 36 millones en 1967 a US\$ 5.500 millones en 1982, resultado que en una medida importante estuvo asociado con la política cambiaria. Obviamente influyeron otros factores como la expansión del mercado internacional y los ciclos de la economía cafetera mundial. Pero no me parece posible que el país hubiera logrado estas metas con una política de tasas de cambio fijas.

Esta política unida a un cuidadoso sistema de control de cambios y a un vigoroso programa de promoción de exportaciones no tradicionales, llevó a la eliminación de la brecha externa, a un mayor crecimiento económico, a un mayor grado de utilización de la capacidad instalada y a menores relaciones incrementales capital-producto. Este último aspecto facilitó en forma significativa la creación de empleo y parece haber sido un resultado de la moderación del ciclo del café (que implicaba políticas del tipo *pare y siga*) que, a su vez, fue inducida por la estabilidad y predictibilidad de la política cambiaria.

En épocas anteriores, en las que predominaban las crisis de balanza de pagos, los empresarios adoptaron como mecanismo de defensa el trabajar con un importante grado de exceso de capacidad instalada para poder enfrentar con éxito, variaciones en la demanda agregada en situaciones donde la capacidad para importar era limitada.

Esta situación se traducía en la práctica, en solicitudes de licencias de importación elevadas, por encima de las necesidades reales, factor que obviamente acentuaba las presiones negativas sobre la balanza. Cuando se presentaban ciclos cafeteros favorables, esas divisas adicionales eran consumidas por el sector productivo en forma acelerada. La nueva política de tasa de cambio adoptada en 1967 redujo en forma apreciable esa demanda por importaciones de tipo especulativo e indudablemente esta nueva situación favoreció el desenvolvimiento del sector productivo.

#### Política de protección y promoción

La estructura de protección efectiva de la economía colombiana en 1969 estaba caracterizada por un alto grado de dispersión, una fuerte discriminación en contra del sector agropecuario y del sector minero y altas tasas de protección efectiva para los bienes de consumo durable y el material de transporte (1).

Las ventas domésticas estaban excesivamente protegidas frente a las exportaciones y por lo tanto no es sorprendente comprobar que el sector externo registraba un gra-

(1) Para un análisis histórico de la evolución de la protección en Colombia ver D. Pizano, "Café y Política Económica: Aspectos de las Experiencias de Colombia y Brasil", Integración Latinoamericana, Buenos Aires, marzo de 1982.

**Protección arancelaria nominal por grupos  
de bienes del sector industrial  
1970-1980**

Sector	Arancel		
	1970	1975	Promedio 1980
Bienes de consumo .....	98.9	50.5	38.9
Bienes intermedios .....	49.6	35.9	28.5
Bienes de capital .....	37.6	32.0	26.1
Total: (promedio ponderado) .....	39.2	35.7	28.4

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

do muy bajo de diversificación. A partir de 1970 se comienza a racionalizar esa estructura de protección y se pone en marcha un programa sólido de promoción de las exportaciones no tradicionales, que además del ajuste gradual en la tasa de cambio contemplaba subsidios fiscales y crediticios encaminados a contrarrestar el desestímulo a las exportaciones originado en los altos niveles de protección. No obstante, es necesario aclarar que Colombia nunca ha sido un país de extremos en materia de política económica. Los niveles de protección nunca han sido tan altos como los adoptados por otros países empeñados en promover la industrialización a cualquier costo. El país tampoco ha caído en el otro extremo, o sea, el de la escuela que pregonaba el comercio totalmente libre sin aranceles ni subsidios.

El país ha adoptado una estrategia de apertura intermedia que ha tratado de buscar en forma pragmática un equilibrio entre la promoción y la protección y, entre el desarrollo agrícola y el desarrollo industrial.

Hasta cierto punto se ha aplicado la teoría del arancel óptimo de Mill en el sentido de que la misma experiencia fue señalando a las autoridades de que no era conveniente concentrar toda la inversión en el sector más eficiente de la economía, o sea, el sector cafetero; y no era conveniente por las bajas elasticidades, precio e ingreso de demanda a que está enfrentado nuestro principal producto de exportación. Ha existido conciencia del problema cíclico asociado con la tendencia hacia la superproducción que ha mostrado tener la economía cafetera mundial. Desde finales del siglo pasado el país ha tratado de promover el sector industrial en buena parte como reacción a la inestabilidad y al exceso de producción registrado en el mercado mundial del café.

Para tener una idea sobre la evolución de la protección arancelaria nominal en la década de los setentas se pueden observar las cifras contenidas en el cuadro 1. La política general ha sido la de ir reduciendo gradualmente los niveles arancelarios para todos los bienes, pero especialmente para los bienes de consumo. Esta tendencia es explicable en función del mayor avance registrado en este sector en cuanto a sustitución de importaciones se refiere.

En el caso del sector de bienes de capital es necesario aclarar que la protección nominal fue menor a las que sugieren las cifras si se toma en consideración que durante la segunda mitad de la década se utilizó en forma intensiva el sistema de tarifa única. Esta política facilitó en una forma significativa la modernización de varias empresas pero discriminó en una forma excesiva a algunos renglones del sector que han mostrado tener potencial de expansión. Entre ellos vale la pena mencionar las calderas de vapor que ya se están colocando en el mercado internacional y los equipos para el sector eléctrico, renglón que comienza a desarrollarse.

La política cambiaria y la política de protección posiblemente no han sido del tipo *first best* (primero mejor) pero han sido suficientemente claras como para apoyar la diversificación de la economía y la aparición de nuevos productos de exportación. Y decimos que no ha tenido carácter de optimalidad en todos sus momentos ya que en la segunda mitad de la década se dejó crear un cierto retraso cambiario que ha afectado negativamente la evolución de importantes industrias de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones. También es cierto que la estructura arancelaria no ha estado plenamente ajustada a criterios de tipo macroeconómico. De todas maneras el sector externo respondió en forma satisfactoria. En 1969, por ejemplo, casi nadie imaginaba que sectores como el de las flores iban a generar durante la década cerca de cincuenta mil empleos nuevos y al mismo tiempo generar importantes divisas para fortalecer las reservas internacionales.

En cuanto al sector cafetero es importante anotar que este se ha venido manejando con diversos instrumentos, tales como la retención, el impuesto *ad valorem* a la exportación, el Fondo Nacional del Café, los programas de diversificación y los programas de investigación y de renovación técnica. Estos instrumentos han permitido complementar la acción estabilizadora del Acuerdo Internacional de Café, especialmente mediante la acción anticíclica del Fondo del Café que permita trasladar recursos de las bonanzas a las recesiones y en esta forma se tiende a estabilizar el ingreso del caficultor.

Pero también se debe subrayar el aspecto tecnológico. El Centro de Investigaciones sobre el Café (CENICAFE) logró adaptar a finales de los sesentas una nueva variedad que simultáneamente triplicaba la productividad por hectárea y la generación de empleo. Se trataba de un cambio tecnológico ahorrador de tierra e intensivo en mano de obra cuya adopción fue acelerada a raíz de la bonanza de 1975.

Se estima que de esta forma se generaron trescientos mil nuevos empleos, no contemplados en las proyecciones de la OIT.

En síntesis, se podría afirmar, sin lugar a exageración, que las políticas cambiarias, cafeteras y de comercio exte-

rior ayudaron en una forma destacada a evitar la catástrofe que había vislumbrado la OIT.

### Política fiscal

Los ingresos fiscales de la Nación estuvieron derivados en los setentas de tres fuentes principales:

- a) Impuestos directos al ingreso y a la propiedad.
- b) Impuestos al comercio exterior y a las ventas.
- c) Ingresos derivados de la cuenta especial de cambios y del impuesto a la gasolina.

Desde el punto de vista de la destinación del gasto público se podría decir que en términos generales la educación, la salud, la construcción de carreteras y la construcción de hidroeléctricas y termoelectricas han sido los sectores que han canalizado la mayor parte de la inversión pública. Estas inversiones facilitaron la creación de empleo y apoyaron el proceso de transición demográfica que ya comentamos (2).

La legislación tributaria del país sufrió una reforma sustancial en 1974-1975 y otra de menor envergadura en 1979. La primera reforma estuvo dirigida a aumentar el ingreso gravable. Entre los mecanismos dirigidos a alcanzar ese objetivo sobresalen la renta presuntiva y el régimen de ganancias ocasionales. También se eliminaron una serie de exenciones que beneficiaban anteriormente a las rentas derivadas del capital y se ajustaron hacia arriba las tarifas marginales de tributación para los grupos de altos ingresos. Se esperaba que estas medidas fortalecieran en una forma significativa las finanzas públicas. Esto efectivamente sucedió un año después de la reforma (1976) pero luego, el sistema tributario perdió su elasticidad y los ingresos directos comenzaron a disminuir en términos de su participación en el PIB. ¿Cuál fue la causa de este fenómeno?

La respuesta completa requeriría un tratamiento extenso. Para efectos de nuestro análisis es suficiente señalar que las altas tasas marginales de tributación, la compleja administración del nuevo sistema y la indexación parcial de las escalas de ingreso estimularon fuertemente la evasión. El último punto es de la mayor importancia para entender el fenómeno. Por razones de tipo conceptual (la teoría de los estabilizadores automáticos, por ejemplo) no se compensaba a los contribuyentes en forma plena por los efectos de la inflación sobre las tarifas y esto estimuló la rebelión de no pocos grupos de personas. La indexación total fue finalmente introducida en 1979 cuando el recaudo de los impuestos directos había llegado a uno de los niveles más bajos de la historia económica reciente del país.

Esta debilidad de los ingresos corrientes de la Nación no condujo a una restricción paralela en el ritmo de incremento del gasto público. Por el contrario, a finales de la década esta variable comenzó a ganar participación en el Producto Interno Bruto como se aprecia en el cuadro 2. El tamaño del déficit posiblemente no haya sido espectacularmen-

te elevado a finales de 1982 frente a la experiencia de otros países latinoamericanos. No obstante, frente a la propia historia económica de Colombia es un nivel alto que ha complicado el manejo de la política económica, especialmente la política monetaria, tema de la próxima sección.

CUADRO 2

### Operaciones efectivas del gobierno central

(Como porcentaje del PIB)

	Ingresos totales (1)	Impuestos directos	Gastos totales	Déficit
1970 .....	9.2	4.3	10.2	1.0
1971 .....	9.4	5.6	10.5	1.1
1972 .....	8.8	4.5	10.8	2.0
1973 .....	8.7	4.6	9.9	1.2
1974 .....	7.6	4.6	8.5	0.9
1975 .....	8.1	4.8	8.4	0.3
1976 .....	12.1	4.7	11.0	-1.1
1977 .....	9.2	3.3	8.5	-0.7
1978 .....	9.4	5.3	8.7	-0.7
1979 .....	10.2	2.8	10.4	0.2
1980 .....	9.6	3.2	10.8	1.2
1981 .....	8.6	3.2	10.6	2.0
1982 .....	8.1	2.5	11.5	3.4

Fuente: Banco de la República. (1) Excluyendo ingresos inflacionarios de la cuenta especial de cambios.

### Política monetaria

En la década de los setentas se registró una liberación gradual del sistema financiero, proceso encaminado a estimular el ahorro y a diversificar los activos del sistema financiero. Las tasas de interés fueron negativas en términos reales en los setentas y el ahorro no llegaba a representar ni siquiera el 1% del PIB. A partir de 1972 se comienza a aplicar una política de tasas positivas especialmente a través de la invención del sistema colombiano de ahorro y vivienda denominado como el sistema UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo Constante). Este nuevo activo financiero ofreció a los ahorradores un título que además de la corrección monetaria atada a la tasa de inflación, generaba un rendimiento positivo en términos reales. El sistema UPAC captó más de \$ 200.000 millones en sus primeros diez años de funcionamiento (aproximadamente US\$ 2.550 millones) y ha permitido financiar la construcción de más de 250.000 nuevas viviendas. Hoy en día tiene más de dos millones de ahorradores, lo cual unido a la diversificación de su cartera, lo han convertido en uno de los sistemas más sólidos del sector financiero colombiano.

Esta política de estímulo al ahorro permitió canalizar recursos a sectores como el de la construcción con amplio efecto multiplicador sobre el empleo y la producción y este indudablemente, es otro de los factores que permiten explicar la expansión acelerada del volumen de empleo de la economía colombiana en la década de los sesentas.

(2) Ver por ejemplo, H. Banguera y B. Guerrero, "La Transición Demográfica en Colombia". Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, enero-abril, 1983.

Otro resultado interesante de esta política fue el de haber aumentado la participación del ahorro personal en el PIB, del 2.0% en 1970 a más del 6.0% en 1980.

Este mayor nivel del ahorro interno combinado con el manejo cambiario que ya comentamos, es una de las razones por la cual el índice de endeudamiento externo de Colombia es uno de los más bajos de la América Latina. La política general ha sido la de contratar en lo posible préstamos de mediano y largo plazo vinculados a programas y proyectos considerados esenciales y prioritarios en los respectivos planes de desarrollo.

La política monetaria ha tenido como uno de sus objetivos básicos, dotar a la economía de un nivel adecuado de liquidez para la cual se buscó en la década pasada relajar parcialmente el sistema de encajes y de inversiones forzadas. Este objetivo se ha tratado de alcanzar sin acentuar las presiones inflacionarias en forma excesiva. La tasa de inflación colombiana fue de alrededor del 20%, en promedio, durante la década, cifra considerada moderada en términos latinoamericanos. Este proceso gradual de liberación de encajes fue detenido y hasta cierto punto revertido en 1977, como consecuencia de la rápida expansión de medios de pago inducida por la bonanza del sector externo de 1976-1978.

Se implantó un encaje marginal del 100%, medida que obviamente redujo en forma apreciable el multiplicador monetario. También se reimplantaron los depósitos previos a la importación y se impusieron restricciones cuantitativas al endeudamiento externo. A partir de 1979 comienza a crecer el déficit del sector público y su financiación comienza a absorber la casi totalidad de la expansión de los medios de pago. Este factor, unido a un deterioro de los términos de intercambio, llevó a una desaceleración en el crecimiento global de la economía.

Para terminar esta sección, resulta de interés hacer referencia a la evolución de la propensión media a invertir de la economía colombiana entre 1950 y 1981. El siguiente cuadro nos muestra el esfuerzo creciente de inversión que ha venido realizando el país. Es posible que se hayan cometido errores en la política macroeconómica. Pero esta trayectoria de la inversión muestra que las políticas globales han estado caracterizadas por un grado importante de coherencia y estabilidad.

CUADRO 3

## Evolución de la propensión media a invertir en Colombia

	Formación interna bruta de capital fijo como proporción del PIB
1950	14.2
1955	18.0
1960	18.1
1965	15.7
1970	20.3
1975	18.8
1979	20.3
1980	22.5
1981	23.6

Fuente: Comisión Nacional de Valores

Es claro que la OIT subestimó la capacidad de la economía colombiana para generar empleo productivo. No obstante, se debe reconocer que su informe sobre el empleo estimuló mucho la discusión sobre las estrategias más adecuadas para evitar la desocupación masiva y en este sentido fue de la mayor utilidad. Desde la publicación del informe el objetivo del pleno empleo se ha venido trabajando en forma mucho más explícita en los sucesivos planes de desarrollo.

Entre los factores que más estimularon la creación de empleo en la pasada década sobresalen el cambio tecnológico en el sector cafetero, la dinámica del sistema colombiano de ahorro y vivienda y la trayectoria de las exportaciones no tradicionales (3). Estos desarrollos fueron en buena medida posibles por la adopción de un conjunto de medidas macroeconómicas razonables que promovieron el crecimiento y la estabilidad. La experiencia colombiana sugiere que el pensamiento económico es por lo menos tan importante como la existencia de recursos naturales. Pero este pensamiento se ha ido consolidando en forma paralela a la evolución económica del país. Más que una teoría abstracta se trata de un conjunto de conceptos pragmáticos sustentados en la realidad empírica.

## III. BASES DEL NUEVO PLAN DE DESARROLLO

La recesión internacional que ha vivido el mundo en los últimos años se ha transmitido a la economía colombiana, principalmente a través de un deterioro drástico de los términos de intercambio del país y de una contracción en el **quantum** de las exportaciones. La administración anterior buscó contrarrestar este efecto depresivo mediante un ambicioso programa de obras públicas. La estrategia era interesante, pero como lo anota un reciente estudio del Banco Mundial, el multiplicador de este tipo de gasto no fue muy elevado en razón del alto contenido importado de los proyectos. La tasa de crecimiento de la economía se redujo al 2.5% en 1981 y al 1.4% en 1982.

Uno de los objetivos básicos del nuevo plan de desarrollo es el de recuperar gradualmente las tasas de crecimiento alcanzadas por el país en años anteriores. Se ha configurado una situación en la cual la falta de dinamismo de la demanda agregada interna y externa, el déficit fiscal y el déficit de la cuenta comercial de la balanza de pagos están generando presiones para acudir al crédito externo.

La aceleración del crecimiento económico no implica necesariamente el sacrificio de las metas de estabilización monetaria. Por el contrario, la nueva estrategia está dirigida a reconciliar las metas de mayor crecimiento y menor

(3) Otros factores que deben tenerse en cuenta en el análisis incluyen la migración a países vecinos, el crecimiento del sector informal y la dinámica evolución de algunos subsectores industriales.

inflación. Como es bien conocido, este objetivo no es exactamente fácil de lograr, sobre todo en una época en la cual viene predominando la simultaneidad de la inflación y la recesión.

Para alcanzar esa doble meta, la administración está poniendo en la práctica la teoría del sector impulsador. Dado el inmenso déficit de vivienda (más de un millón de unidades de acuerdo con el último censo) y teniendo en cuenta la alta elasticidad del ingreso de demanda del sector de la construcción, se piensa que al estimularlo se estaría impulsando también el crecimiento de muchos otros sectores. En efecto, investigaciones realizadas con tablas insumo-producto han permitido determinar que treinta y tres subsectores del área industrial (entre ellos vidrio, acero, cemento, muebles de madera, etc.) dependen de la evolución de la construcción. Otro aspecto atractivo de este sector es que la mayoría de los insumos son de origen nacional lo cual le otorga un mayor potencial multiplicador. También se debe señalar que existe un exceso de capacidad instalada en la mayor parte de las fábricas proveedoras de materiales y por lo tanto no existen cuellos de botella en ese frente. Para 1983 se ha programado la construcción de cien mil nuevas unidades de vivienda, buena parte de las cuales ya han sido comenzadas.

A esta altura del análisis surge una pregunta obvia: ¿Cómo se puede financiar un ambicioso programa de construcción sin tener que recurrir a fuentes inflacionarias, tales como la emisión primaria?

La respuesta está en las características del sistema colombiano de ahorro y vivienda. Las diez corporaciones del sistema tienen más de cuatrocientas oficinas en todo el territorio nacional y están ofreciendo un activo financiero atractivo por su solidez, liquidez y rentabilidad. Para ilustrar la efectividad de este sistema en la captación de recursos basta mencionar que en los últimos seis meses ha conseguido más de \$ 50.000 millones (alrededor de US\$ 750 millones) que ya se están convirtiendo en metros cuadrados de construcción. De esta manera se vincula el ahorro nacional a la construcción de vivienda y especialmente a la vivienda popular. El gobierno ha establecido mediante un decreto reciente que por lo menos el 50% de los nuevos préstamos para vivienda debe hacerse para construcciones de bajo costo (hasta US\$ 20.000 unidad, aproximadamente).

Para consolidar una mayor tasa de crecimiento económico se ha procedido también a una reorganización del sector financiero tratando de evitar algunos brotes de tipo especulativo que surgieron en época reciente. Se ha establecido un estricto código de conducta para los administradores del sector financiero y se han fijado mecanismos tendien-

tes a democratizar gradualmente la propiedad. En materia de tasas de interés, el gobierno ha buscado una reducción de estas ejerciendo un liderazgo a través de la banca oficial y reduciendo las tasas de los cupos de crédito y de los títulos que se utilizan para realizar las operaciones de mercado abierto. En forma simultánea se continúa aplicando una política prudente en términos de la expansión de los medios de pago.

En el área fiscal, la administración ha expedido una nueva reforma tributaria, la mayor parte de la cual ya ha sido aprobada por el Congreso. Los cambios en la legislación están orientados a recuperar en forma gradual la importancia de la tributación como fuente de financiación del presupuesto nacional. Se trata de mejorar la equidad horizontal del sistema, ampliar la base tributaria y fortalecer los fiscos departamentales y municipales.

Para tales fines se otorgó una amnistía patrimonial, se amplió la cobertura del sistema de la renta presuntiva y de la retención en la fuente y se cerraron múltiples avenidas de evasión. Por otra parte se actualizaron los impuestos departamentales (licores, vinos, cigarrillos, apuestas, etc.) y se planteó la posibilidad de un sistema automático de reajuste de los avalúos catastrales, tema que estudia en forma activa ahora, el Congreso de la República. Desde el punto de vista de la reactivación económica, la reforma desmontó la doble tributación que amenazaba la existencia misma de las sociedades anónimas y se redujeron las tarifas del impuesto sobre la renta para personas de ingresos medianos. En lo que se refiere al gasto público se orientó la cuenta especial de cambios hacia la financiación de un gran Fondo de Inversiones Públicas, desvinculándolo de los gastos de funcionamiento.

En otras áreas claves de la política económica, el plan contempla medidas precisas para fortalecer el sector agropecuario, para fomentar la producción de bienes de capital, para estimular la capitalización empresarial, para afianzar el sector exportador y para desarrollar el sector minero. En este último sector se adelantan inversiones por varios miles de millones de dólares que le permitirán al país participar en forma creciente en el mercado mundial de la energía. En el sector eléctrico y en la construcción de carreteras y obras de infraestructura están ya programadas inversiones por cerca de US\$ 10.000 millones en el periodo 1983-1986.

Este breve resumen ha dejado por fuera muchos elementos importantes de la política macroeconómica de Colombia. No obstante, creemos que puede ser útil como marco de referencia e instrumento de discusión en este interesante seminario promovido por el expresidente Echeverría.