

Artículo 2o. Mantener en US\$ 50.00 por saco de 60.5 kilogramos brutos la cuota de contribución sobre las exportaciones de café verde o descafeinado en grano, o 48 kilogramos de café tostado y molido, para las operaciones cuyos registros sean acogidos por el IBC a partir de junio 9 de 1982, inclusive, para embarques en el periodo indicado en el artículo 1o.

**Resolución 19 de junio 30** que resuelve:

Artículo 1o. El Instituto Brasileño del Café, a través del Banco del Brasil, garantiza la compra de los cafés de la cosecha 1982-1983 y anteriores, producidos en cualquier parte del país y despachados a los almacenes de depósito de propiedad nacional, con la cláusula "para venta al IBC" a opción del vendedor. La referida compra será efectuada a los precios fijados en esta resolución, por saco de 60.5 kilogramos brutos empacados en sacos nuevos, con las ca-

racterísticas utilizadas para la exportación.

Artículo 2o. Los precios de garantía a que se refiere el artículo 1o. para los cafés despachados a partir de julio 1o. de 1982, hasta el 30 de septiembre de 1982, serán los siguientes:

Arábicas. 17.900 cruzeiros por saco para los cafés de tipo 6 o mejor exentos de sabor "Rio Zona".

16.100 cruzeiros por saco para cafés de tipo 7 o mejor con sabor "Rio Zona".

Robusta. (Variedad Conillon). 14.300 cruzeiros para cafés tipo 7 o mejor.

Artículo 3o. Los precios de garantía, que regirán a partir de octubre 1o. de 1982, corresponderán a la corrección de los valores que rigen en julio 1o. de 1982, para la variación cambiaria que se presente en el periodo comprendido entre julio 1o. de 1982 y septiembre 30 de 1982, lo que será objeto de resolución específica del IBC.

---

## DETERMINANTES DE LA POLITICA ECONOMICA COLOMBIANA EN LA DECADA DE LOS SETENTA\*

Por Rodrigo Botero Montoya

La década de los años setenta constituyó para Colombia, como para la mayoría de los países latinoamericanos, un periodo de cambios profundos e inesperados en el contexto externo de su desarrollo económico. Varios elementos que en 1970 se consideraban como partes importantes del andamiaje económico internacional de la posguerra, ya en 1980 habían desaparecido o habían sufrido modificaciones sustanciales. Entre estos pueden citarse las paridades fijas entre las principales monedas de reserva, la convertibilidad del dólar norteamericano, el papel del oro en el sistema monetario internacional, la estructura de precios de los hidrocarburos y el crecimiento sostenido del comercio mundial. De la misma manera, habían surgido o adquirido vigor inusitado elementos tales como la inflación internacional, el mercado de eurodólares, la OPEP, el desempleo en los países industrializados y las altas tasas de interés. Desde la época de la gran depresión no se había conocido una turbulencia económica de dimensión semejante. Los países industrializados le han puesto nombres a algunas de esas perturbaciones económicas, siguiendo la práctica de los servicios meteorológicos con respecto a los

huracanes. A la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973 - 1974 se le ha denominado el choque del petróleo I para diferenciarlo del choque del petróleo II de 1979 - 1980 con motivo de la reducción de suministro de crudos por parte de Irán. Si bien los países en vía de desarrollo no tienen la misma capacidad para acuñar los términos del diálogo internacional, sería posible identificar desde su punto de vista varios choques adicionales: el de tipo macroeconómico originado en la recesión en los países industrializados y su efecto sobre la demanda global; el de los precios de los productos básicos y el de las implicaciones y los costos de la financiación de déficit en cuenta corriente sin precedentes en los mercados privados de capitales.

Los acontecimientos del periodo 1970-1980 sirvieron para destacar cuán grande sigue siendo el grado de incertidumbre en cualquier proyección económica. El periodista británico Anthony Sampson, en su libro reciente sobre la

---

\* Conferencia pronunciada en el Seminario de Políticas Económicas Latinoamericanas, organizado por la Universidad del Pacífico. Lima, abril de 1982.

banca internacional afirma: "El éxito no anticipado de la OPEP ciertamente erosionó en gran parte la confianza en las proyecciones de los economistas. Cuando el futurólogo Hermán Kahn escribió su libro *El año 2000* en 1967, las palabras petróleo, energía y Arabia Saudita no aparecían en el índice. Y después de los aumentos de precios que cambiaron el equilibrio del mundo, muchos economistas seguían insistiendo que los precios del petróleo tenían que bajar." (Anthony Sampson, *The money lenders*, The Viking Press. Nueva York 1982)

Cuando se mira retrospectivamente el desempeño comparativo de los países en vía de desarrollo durante la década pasada se encuentra que la clave del éxito de las respectivas políticas económicas no estuvo en la capacidad para predecir correctamente el futuro. *Ex post facto* resulta evidente que esa capacidad no la tuvo ningún país del mundo, ni pobre ni rico. Lo que aparece como la variable crítica es la flexibilidad de la política económica y su consecuente capacidad para adaptarse rápidamente a circunstancias distintas. Quienes mejor sobrellevaron la tormenta fueron aquellos que dejaron margen suficiente para lo imprevisto y lo imprevisible, dentro de sus esquemas intelectuales. En últimas, más que la capacidad para anticipar todas las contingencias, es la capacidad para rectificar el rumbo y adaptarse al cambio lo que caracteriza las economías dinámicas.

\* \* \*

Los observadores más calificados de la economía colombiana coinciden en que el país logró atravesar las vicisitudes externas de los años setenta en forma relativamente satisfactoria. Unos lo atribuyen a la favorable dotación de recursos, otros a la buena suerte, algunos pocos a la política económica combinada con los factores anteriores. Está demasiado próximo el período en cuestión como para que se haya consolidado una opinión de consenso acerca del mayor o menor acierto en el manejo de la política económica. Pero en términos generales parece haber una coincidencia de apreciación en el sentido de que la economía colombiana tuvo una evolución positiva en la década pasada, habida cuenta de lo que ocurrió en países similares, o de su propia trayectoria entre 1950 y 1970. En materia de crecimiento se logró un aumento de 6% anual en el producto interno bruto como promedio. El llamado déficit estructural de la balanza de pagos desapareció. Las exportaciones se diversificaron. El ahorro interno se incrementó notablemente. En 1980 el nivel de reservas internacionales equivalía a más de doce meses de importaciones y era superior al total de la deuda pública externa. Esta a su turno era la más baja de los siete países latinoamericanos grandes. Para el mismo año el servicio de la deuda externa requería menos del 10% de las exportaciones totales. Algunos de estos resultados pueden calificarse de fortuitos pero no todos. Algunos de los logros obtenidos fueron objetivos declarados de la política económica que requirieron de-

cisiones explícitas y el uso deliberado de los instrumentos de manejo macroeconómico. Si bien las bases de la política económica en este período no revelan innovaciones o aportes significativos en materia de teoría, ciertos aspectos relativos a su aplicación parecen haber sido peculiares al caso colombiano. A continuación se intenta identificar algunos de esos aspectos peculiares y de describir las circunstancias que los pueden haber hecho posibles.

A la luz de la experiencia latinoamericana en la década pasada, la política económica colombiana puede describirse de la siguiente manera. Su inspiración ha sido pragmática, los objetivos que se han trazado han sido modestos. Su aplicación ha sido de tipo gradualista y flexible. En su ejecución desempeñan un papel importante los técnicos. Ha habido continuidad en sus elementos fundamentales, resultado de su creciente aceptación por parte de los principales sectores políticos del país. Ha tenido suficiente capacidad de ajuste para hacer compatibles las directrices de mediano y largo plazo con los virajes coyunturales requeridos por perturbaciones de corto plazo. Su marco teórico ha sido dado por los postulados de la economía poskeynesiana. Se presume el funcionamiento de una economía de mercado con una intervención estatal encaminada a lograr las siguientes metas: un crecimiento adecuado para alcanzar el pleno empleo, una equitativa distribución del ingreso, y estabilidad en el nivel general de precios. Se dan por sentadas las limitaciones de tipo institucional que surgen de un ordenamiento constitucional y jurídico basado en el respeto a las libertades individuales. En su esencia es una política económica que corresponde a la práctica contemporánea en las democracias occidentales. Ha sido la forma de su aplicación la que obedece a circunstancias específicas propias.

Hasta mediados de la década de los sesenta, Colombia había tratado de equilibrar su sector externo y de impulsar su desarrollo industrial siguiendo una política de sustitución de importaciones. Esa política venía agotándose desde finales de los años cincuenta al culminar las etapas de industrialización compatibles con el tamaño del mercado nacional. En 1966 se hizo evidente el fracaso de la sustitución de importaciones como objetivo prioritario del comercio exterior. El país afrontaba una crisis cambiaria que ya se había hecho crónica con la subsiguiente reducción de las importaciones y de la actividad económica general. Resultaba indispensable descartar una política que no satisfacía ni el criterio de eficiencia económica ni el de equidad regional o social.

La política cambiaria adoptada en condiciones de extrema vulnerabilidad a raíz de la crisis de 1966 le permitió al país asignarle prioridad a la promoción de exportaciones. Con ese objetivo se adoptó un régimen de control de cambios acompañado de reajustes pequeños pero frecuentes de la tasa de cambio. Asimismo se adoptaron incentivos

tributarios crediticios e institucionales a favor de las exportaciones no tradicionales. La reestructuración del sistema cambiario y de comercio exterior colombiano que surgió de este episodio constituye un ejemplo de respuesta positiva a una coyuntura adversa. Además de haberse logrado plenamente los objetivos propuestos, el manejo de la crisis dejó unas enseñanzas que resultaron enormemente valiosas para la política económica futura. El hecho de haberse modificado exitosamente el sistema cambiario en discrepancia con el Fondo Monetario Internacional y sin apoyo externo consolidó la confianza en sí mismos de los técnicos nacionales y fortaleció su prestigio dentro del gobierno. También puso en evidencia de manera dramática la importancia de la tarea de formulación de política económica como función prioritaria del ejecutivo. A partir de 1966 adquiere vigencia dentro del lenguaje gubernamental (y posteriormente del periodístico) la expresión "equipo económico" para designar a un grupo de altos funcionarios responsables de los ministerios económicos, el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de comercio exterior. En 1968 quedaron institucionalizados los mecanismos para la toma de decisiones en materia económica con sus respectivos foros así: los problemas del sector real —política industrial, agropecuaria, minera, temas energéticos, infraestructura física, vivienda y asuntos salariales— en el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, bajo la responsabilidad directa del presidente de la República con la asesoría técnica de Planeación Nacional; los problemas monetarios y financieros en la Junta Monetaria presidida por el ministro de Hacienda con la asesoría técnica del Banco de la República; los problemas de comercio exterior en el Consejo Directivo de Comercio Exterior, presidido por el ministro de Desarrollo y con la asesoría técnica del Instituto de Comercio Exterior, INCOMEX; las políticas de gasto público, de inversión estatal y de endeudamiento externo en el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación; la política cafetera en el Comité Nacional de Cafeteros con la participación conjunta del gobierno y los productores y la asesoría técnica de la Federación Nacional de Cafeteros; y la política cambiaria bajo la dirección del Ministerio de Hacienda conjuntamente con el Banco de la República. Los cuadros técnicos que integran esta constelación de organismos y cuerpos directivos han ido adquiriendo las características de una élite del sector público, crecientemente especializada y meritocrática además de relativamente estable con relación a los cambios de gobierno. Este último factor ha sido en parte resultado de la continuidad de la política económica pero a su vez ha sido en parte determinante de esta.

La nueva orientación del comercio exterior produjo los resultados buscados y lo que es más importante, los produjo rápidamente y de manera inequívoca. A partir de 1968 el país empezó a acumular reservas internacionales.

Las exportaciones menores se duplicaron entre 1965 y 1970, volvieron a hacerlo entre 1970 y 1972, y luego entre 1972 y 1974. En este último año ya superaban en valor a las exportaciones de café. Dentro de las exportaciones nuevas las manufacturas crecieron a un ritmo aún mayor. El valor de las exportaciones de manufacturas se incrementó quince veces entre 1967 y 1974.

A la luz de los acontecimientos de la segunda mitad de la década resultó afortunado el que el país hubiera hecho el viraje hacia la promoción de exportaciones en un período de relativa normalidad en la economía mundial. Ello permitió demostrar ante la opinión pública que el pesimismo acerca de las posibilidades de exportación carecía de fundamento. El debate acerca de la capacidad de impulsar las exportaciones con una tasa de cambio adecuada pudo definirse nitidamente. Este hallazgo puede parecer elemental. Pero en la década de los sesenta no era infrecuente entre empresarios y políticos la convicción de que Colombia solamente podía exportar café y de que la tasa de cambio poco o nada tenía que ver con las exportaciones. El haber aprendido a devaluar sin traumatismos incrementó el margen de maniobra de la política económica. Al desaparecer las crisis cambiarias como preocupación obsesiva y prioritaria de las autoridades, resultó posible enfocar la atención gubernamental hacia problemas de más largo plazo.

El que se hubieran percibido como acertadas las medidas cambiarias, contribuyó a afianzar la credibilidad de la disciplina económica frente a los dirigentes políticos, y a la opinión pública en general. Esto permitió una creciente participación de los economistas profesionales en la formulación de la política económica durante la década de los años setenta. Al disiparse el escepticismo respecto a la capacidad de lograr resultados con medidas macroeconómicas y cambios en los precios relativos se hicieron posibles iniciativas posteriores en sectores como el financiero, el fiscal y el energético.

\* \* \*

La gradual eliminación de la restricción del sector externo hizo posible alcanzar un mayor crecimiento del producto interno bruto. El ritmo anual promedio de crecimiento del PIB de 5% en la década del sesenta a 6% en la década del setenta. A su vez, el crecimiento en el producto por habitante pasó de un ritmo anual promedio de 2% a 3.5% entre los periodos mencionados. (ver cuadro).

Periodo	Tasa real de crecimiento anual del PIB %	Tasa de crecimiento de la población %	Tasa real de crecimiento del PIB per capita %
1960 — 1965	4.5	3.1	1.4
1965 — 1970	5.5	2.8	2.6
1970 — 1975	6.4	2.7	3.6
1975 — 1980	5.7	2.2	3.4

Tan importante como la aceleración del crecimiento fue el cambio cualitativo que ocurrió en este al incrementarse sustancialmente la demanda por mano de obra. Este aspecto resultó ser de particular importancia porque la década del setenta registró las mayores tasas de crecimiento en la fuerza laboral, resultado de factores demográficos y cambios en la distribución espacial de la población.

Al reducirse la sobrevaluación del peso y disminuir la discriminación contra la agricultura, las exportaciones y las actividades intensivas en mano de obra, se estimularon modificaciones tanto regionales como sectoriales en la estructura productiva que contribuyeron simultáneamente al crecimiento y a la diversificación de las exportaciones y a la generación masiva del empleo. Entre 1970 y 1978 se crearon dos millones de empleos adicionales, 200.000 en el sector rural y 1.8 millones en el sector urbano. Esto equivale a un incremento de 33% en el empleo total en un periodo durante el cual la población se incrementó en 16%. La producción agropecuaria registró un incremento de 48% en el periodo mencionado, con incrementos altos de productividad por trabajador. El consumo de energía eléctrica para usos industriales creció a una tasa anual promedio de 18% entre 1970 y 1978. Más de la mitad de ese incremento estuvo representado por demanda adicional de electricidad con destino a la pequeña y mediana industria, que tiene por lo general una mayor intensidad en el uso de mano de obra por unidad de producción que la gran industria.

Las exportaciones de manufacturas pasaron de un valor total de US\$ 89 millones en 1970 a US \$ 1.134 millones en 1979. Como participación en el valor total de la producción industrial las exportaciones de manufacturas pasaron de 2.8% en 1970 a 8.1% en 1979.

Si bien durante la década del setenta continuó la acentuada disminución en la tasa de natalidad que se había iniciado en 1964 fue precisamente durante ese periodo cuando tuvo el mayor impacto sobre el tamaño de la fuerza laboral la explosión demográfica de las décadas anteriores. Así, mientras que la población infantil (edades cero a catorce años) disminuyó en términos absolutos y relativos ente 1973 y 1979, la población en edad de trabajar (edades quince a sesenta y cinco años) creció a un ritmo anual de 4.6% en el mismo periodo. Mientras que el número total de niños se redujo al pasar de 9.9 millones en 1973 a 9.3 millones en 1979 (44% de la población total y 36% respectivamente) las personas en edad de trabajar pasaron de un total de 11.9 millones en 1973 (53% de la población total) a 15.5 millones en 1979. (61% de la población total). Este cambio en la estructura de la población significó una mejora en la tasa global de dependencia y redujo la presión sobre los sistemas de educación y salubridad. Pero simultáneamente constituyó para el aparato productivo un reto descomunal en cuanto a generación de empleo. La migra-

ción rural-urbana reforzó este fenómeno. Mientras en 1970 el 50.5% de la fuerza laboral estaba en la agricultura, en 1975 esa proporción se había reducido a 25.4%. La tasa de participación global (población económica activa con relación a la población total) pasó de 32% en 1971 a 40% en 1980, en parte debido a la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral. La combinación de estos cambios demográficos y sociales explica por qué no se logró una mayor disminución en las tasas de desempleo urbanas en la década pasada. El desempleo urbano en 1979 fue de 8.9%, nivel marginalmente inferior al de principio de la década pero todavía bastante distante de lo que podría considerarse satisfactorio.

La normalización del sector externo a partir de 1967 le permitió a la política económica fijarse objetivos de más largo plazo, tales como elevar el nivel de empleo, aumentar el ahorro interno, mejorar los ingresos fiscales y asegurar el autoabastecimiento energético. Las crisis cambiarias que tanto habían entorpecido el manejo macroeconómico en los años cincuenta y sesenta habían desaparecido. Gracias a la diversificación de exportaciones y al fortalecimiento de las reservas internacionales, el país pudo mantener un volumen creciente de importaciones aun en épocas de precios bajos de café. Al parecer, el sector externo había dejado de ser una preocupación prioritaria de la política económica colombiana. La helada de julio de 1975 en Brasil modificó radicalmente esa situación. El sector externo y el corto plazo volvieron a reclamar un lugar de preeminencia en la política económica. El problema a partir de 1975 ya no fue el de carencia de divisas sino todo lo contrario: **un embarras de richesses**. El torrente de ingresos cambiarios y la consiguiente acumulación de reservas internacionales adquirieron proporciones inusitadas, como se observa en las cifras siguientes:

#### Reservas internacionales netas

1970 — 1980	
(Millones de US\$)	
1970 .....	152
1971 .....	170
1972 .....	345
1973 .....	516
1974 .....	429
1975 .....	547
1976 .....	1.166
1977 .....	1.830
1978 .....	2.482
1979 .....	4.106
1980 .....	5.416

A partir de 1976 la preocupación principal de la política económica fue la de hacer compatibles los objetivos de largo plazo con los imperativos inmediatos ocasionados por la bonanza cafetera. Lo urgente era contrarrestar el impacto expansionista del crecimiento de reservas, pero lo más importante era no dismantelar la diversificación de la

economía que había logrado entre 1967 y 1974. Era indispensable luchar contra la inflación sin regresar a los tiempos de la monoexportación. La voluntad de no permitir que el precio de un producto de exportación determinara coyunturalmente una política de largo plazo como es la cambiaria, estaba en conflicto con el objetivo antiinflacionario. Este a su turno tuvo un costo elevado en materia de crecimiento en la medida en que la política monetaria se hizo más restrictiva. Durante los últimos años de la década anterior, el país tuvo que enfrentar una situación comparable a la que vivieron los países petroleros, pero con una estructura de comercio exterior diferente. Habiendo salido en el pasado próximo de una penuria crónica de divisas, el país tuvo que adecuar sus instrumentos de política económica al manejo de un flujo de recursos externos de magnitudes imprevisibles.

El auge del sector externo a finales de la década pasada produjo desequilibrios que sólo pudieron ser parcialmente contrarrestados por la política económica. El ajuste a las nuevas circunstancias del sector externo puso a prueba el instrumental de manejo macroeconómico que tuvo que emplearse a fondo para evitar un desbordamiento inflacionario. Aún así, al finalizar la década el costo del ajuste estaba representado por una tasa declinante de crecimiento, una sobrevaluación del peso y un ritmo de inflación del orden de 25% anual. La experiencia acumulada con anterioridad a la bonanza cafetera le dio flexibilidad suficiente a la política económica para evitar un traumatismo mayor.

Gracias a esa flexibilidad, y no obstante los contratiempos indicados, puede afirmarse que la economía colombiana había logrado en 1980 una diversificación y una capacidad de manejo mayores de las que tenía en 1970.

## DECRETOS DEL GOBIERNO NACIONAL

### Depósitos francos

DECRETO NUMERO 1241 DE 1982  
(mayo 3)

por el cual se reglamenta el artículo 47 del Decreto Extraordinario 444 de 1967.

**El Presidente de la República de Colombia,**

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial de las que le confiere el artículo 47 del Decreto Extraordinario 444 de 1967,

DECRETA:

Artículo 1o. Para los efectos del artículo 47 del Decreto Extraordinario 444 de 1967, el valor FOB de la mercancía extranjera de cada depósito franco, autorizado o que se autorice en el futuro, tenga o pueda tener en existencia, no podrá exceder de quinientos mil dólares (US\$ 500.000.00).

Artículo 2o. Los depósitos francos que en la actualidad estén funcionando tendrán un plazo de cuatro meses, contados a partir de la vigencia de este decreto, para ajustarse al límite previsto en el artículo anterior.

Artículo 3o. La Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dictará las normas y tomará las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Artículo 4o. Este decreto rige desde la fecha de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 10 del Decreto 1366 de 1977.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 3 de mayo de 1982.

**JULIO CESAR TURBAY AYALA**

El ministro de Hacienda y Crédito Público,

**Eduardo Wiesner Durán**

### Renuncia de prestaciones por enfermedad o invalidez

DECRETO NUMERO 1267 DE 1982  
(mayo 3)

por el cual se modifican los literales a) y b) del artículo 4o. del Decreto 832 de 1953.

**El Presidente de la República de Colombia,**

en uso de las facultades que le confiere el numeral 3o. del artículo 120 de la Constitución Política, y en especial con fundamento en el artículo 2o. de la Ley 15 de 1958.

DECRETA:

Artículo 1o. Modifícase el literal a) del artículo 4o. del Decreto 832 de 1953 que quedará así:

a) Toda entidad que acceda a recibir para su servicio a trabajadores que, al examen de admisión presenten alguna alteración de su salud, deberá dirigir una solicitud al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que se autorice al trabajador aspirante a ingresar a ella, la renuncia de prestaciones y se clasifiquen las anomalías que presente, de acuerdo con los artículos pertinentes del Código. La solicitud deberá acompañarse del certificado original del examen médico de admisión, practicado por el facultativo de la empresa. El aspirante deberá firmar también dicha solicitud, como una constancia de que está de acuerdo con ella y con las observaciones consignadas por el médico que le practicó el examen.

Artículo 2o. Modifícase el literal b) del artículo 4o. del Decreto 832 de 1953, que quedará así:

Los médicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social autorizarán la renuncia de prestaciones, si estuvieren acordes con las pre-